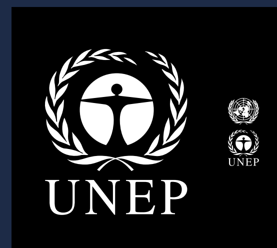
النزاعات على الموارد الطبيعية: دليل إرشادي لعمليات الوساطة

النزاعات على الموارد الطبيعية

دليل إرشادي لعمليات الوساطة





إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة
وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة





النزاعات على الموارد الطبيعية

دليل إرشادي لعمليات الوساطة

أعد هذا التقرير بمساهمة سخية من فنلندا وإيطاليا وبدعم الاتحاد الأوروبي

المحتويات



تصدير

يشكل هذا المؤلف "النزاعات على الموارد الطبيعية: دليل إرشادي لعمليات الوساطة" مشروعاً طموحاً وغير مسبوق جاء بعد طول انتظار. وقد وضعته إدارة الشؤون السياسية بالاشتراك مع مبادرة التعاون البيئي من أجل بناء السلام الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

شهدت السنوات الأخيرة مزيداً من الوعي تجاه الدور الذي تمثله النزاعات على الأراضي والموارد في تأجيج الصراعات والعنف. وفي الفترة نفسها، زاد اهتمام مفاوضات السلام بها فباتت تتناولها بصراحة وباتت كل اتفاقات السلام الرئيسية المعتمدة منذ عام 2005 تتضمن أحكاماً بشأن الأراضي والموارد الطبيعية.

ومع ذلك لم تصدر إلى اليوم أي دراسة منهجية عن دور الوساطة في التسوية السلمية للنزاعات على الموارد الطبيعية. ويكمن الخطر في أن يميل الوسطاء غير الملمين بهذه الأمور إلى اعتبارها مجرد مسائل تقنية فيقللون من شأنها السياسي وأهميتها الاستراتيجية. من هنا لا بد من السهر على تزويد الوسطاء بما يلزم ليكونوا على أتم الاستعداد لمواجهة هذه القضايا المتشعبة.

يأتي هذا الدليل ليرأب الصدع القائم بين الجوانب الفنية والجوانب السياسية إذ يرسم الإطار الضروري لتسوية النزاعات المتمحورة حول الموارد الطبيعية. يمكن تطبيقه على الصراعات المحلية وعلى النزاعات العابرة للحدود على حد سواء، كما ينطبق على الخلافات التي تدور حول الموارد الطبيعية في إطار مفاوضات السلام الشاملة. وقد نجح في استخلاص عقود طويلة من الخبرة في تسوية النزاعات على الموارد الطبيعية في صيغة يسهل الاطلاع عليها. وأرى فيه فائدة لا لمحترفي الوساطة فحسب، بل وللأطراف المتورطة في نزاع على تلك الموارد، وذلك لما يتضمنه من معلومات تساعدها على تحديد مسارات قد تفضي إلى حل عن طريق الوساطة أو مشاركة طرف ثالث.

على الأمم المتحدة أن تعتز بكون هذا الدليل ثمرة تضافرِ الجهود بين جناحيها السياسي والبيئي. وأنا على يقين بأنه سيكون مرجعاً أساسياً للعاملين في مَجال الوساطة ولكل من يسعى إلى فض النزاعات وبسط السلام وتحقيق مستقبل مستدام لصالح مواطني العالم.

يان إلياسون
نائب الأمين العام للأمم المتحدة
مقر منظمة الأمم المتحدة، نيويورك
شباط/فبراير 2015

موجز

إن الموارد الطبيعية، أي الأراضي والمياه والأخشاب والمعادن والفلزات والنفط، مصادر استرزاق ودخل ونفوذ حيوية لكل دولة وجماعة في العالم. فمتى كانت إدارتها سيئة أو وزعت منافعها بصورة مجحفة أو جرى استغلالها من دون إيلاء الاعتبار الواجب للظروف العامة أو للجماعات، تحولت إلى عامل توتر يتصاعد إلى أن يصبح صراعاً يطبعه العنف أو فتيلاً لتأجيج صراعات قديمة.

ونتيجة للنمو السكاني وتدهور البيئة، اشتد التزاحم على موارد نادرة أصلاً مثل الأراضي والمياه؛ ومن المحتمل أن يحتدم التنافس في ضوء تغير المناخ. فلا عجب في أن يرى الكثير من الخبراء والحكومات في الموارد الطبيعية عاملاً أساسياً في تكاثر الصراعات وما لها من آثار وخيمة محتملة على الأمن والسلام على الصعيد الدولي والإقليمي والقطري.

وفي مواجهة هذه الأخطار، لا بد من تجديد الاهتمام بالآليات الرامية إلى التخفيف من حدة النزاعات على الموارد الطبيعية بغرض حلها وتعد الوساطة واحدة من أكثر الأدوات فائدة. ويمكن تعريف الوساطة بأنها عملية تعاونية غير خصامية تجري بواسطة طرف ثالث حيادي يساعد الأطراف المتنازعة على التوصل إلى تسوية عن طريق التفاوض على المصالح. وقد أثبتت التجربة أن عمليات الوساطة، وهي مسعى طوعي وتوفيقي، تفضي عادة إلى تسويات ونتائج أطول أجلاً وأكثر استدامةً من العمليات الخصامية والحلول المفروضة. والحلول المستدامة هي المحبذة في النزاعات على الموارد الطبيعية لأن المنافع المشتركة المتوخاة من تلك الموارد غالباً ما تجتاز الحدود القبلية والمجتمعية والمحلية والوطنية المتقاطعة. من هنا ضرورة التعاون على ملكيتها وإدارتها واستخدامها لتوطيد السلم والاستقرار.

وتجدر الإشارة إلى أن النزاعات على الموارد الطبيعية قابلة لأن تحل عن طريق الوساطة أكثر منه الصراعات الإيديولوجية أو العرقية. والواقع هو أنه من الأيسر التوصل إلى حل توفيقي وإنشاء تحالفات حول الموارد الطبيعية لأنها تشكل حوافز اقتصادية تتخطى انقسامات أخرى. وفي النزاعات على الموارد الطبيعية، من شأن الوساطة أن تساعد الأطراف فعلاً على كشف السبل الكفيلة بزيادة المنافع المتأتية من استغلال الموارد الطبيعية وتقاسمها وفي نهاية المطاف تليين المواقف المتشددة أو غير المجدية بما يتيح للأطراف فرصة إنشاء علاقات تعاونية وبناءة قد تتوسع لتشمل مجالات أخرى. ومن شأنها بالتالي أن تمهد الطريق لتناول قضايا مستعصية أخرى.

وبالرغم من الوعود التي يحملها نهج الوساطة، ما زال دوره محدوداً في تسوية النزاعات على الموارد الطبيعية في الهيئات الدولية وذلك لثلاثة أسباب رئيسية: أولها أن محور هذه النزاعات يتسم بطابع تقني دقيق مما يتطلب من الوسطاء إما أن يتحلوا بتلك الخبرة الفنية وإما أن تتاح لهم فرصة الاستعانة بمن عندهم هذه الخبرة؛ وفي الكثير من الأحوال قد لا يتوفر أهل الخبرة أو قد لا يكونوا موضع ثقة بالنسبة إلى طرف أو أكثر من الأطراف في النزاع؛ وثانيها أن الهيئات الدولية ما زالت تتأخر في تحديد الفرص السانحة أو انتهازها لاستخدام الوساطة كأداة فعالة لمنع النزاعات وبناء السلام؛ وثالثها أنه عند تفضيل الحل التقني يتم في أكثر الأحيان تجاهل البعد السياسي للنزاعات على الموارد الطبيعية مع أنها سياسية في جوهرها لأنها تساهم في انعدام توازن القوى بين الأطراف. لذلك على أي محاولة لتسوية شاملة أن تراعي السياق السياسي والأبعاد التقنية على حد سواء.

يرمي هذا الدليل إلى التغلب على هذه الصعاب وإظهار دور الوساطة كأداة فاعلة في تسوية النزاعات على الموارد الطبيعية. ولأنه يستند إلى حصيلة عقود من التجارب الملموسة في مجال الوساطة، يتضمن نصائح عملية لأهل الوساطة وللمؤسسات التي تدعم جهودهم والمعنية بتسوية نزاعات محلية أو دولية على الموارد الطبيعية أو لمن انخرط في عمليات سلام تؤدي فيها الموارد الطبيعية دوراً حيوياً. في المقام الأول، يتناول منهجية التوسط في النزاعات على الموارد الطبيعية ويقسمها إلى مراحل أربع هي: التقييم والاستعداد للتفاوض والتفاوض والتنفيذ. في هذا الإطار، يتناول الدليل المصاعب التي تواجهها الوساطة في قطاعات محددة مثل الموارد الاستخراجية أو الأراضي أو المياه، ويوفر إرشادات للتعامل مع الموارد الطبيعية في سياق مفاوضات السلام الشاملة. ويختتم الدليل بمجموعة من سبع

رسائل أساسية لتحسين ممارسة الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية:

1- **للسياق أهمية بالغة.** إن كل قطاع من قطاعات الموارد الطبيعية تم التطرق إليه في هذا الدليل – الموارد الاستخراجية، والأراضي، والمياه – يولد أشكالاً متعددة من النزاعات تتطلب نهج وساطة مختلفة. لا بد، لدى تصميم عملية الوساطة، أن تؤخذ في الاعتبار خصائص الموارد المعنية ووظيفتها بالإضافة إلى آليات التعامل مع الحالات التي يكتنفها غموض. وفي كل الأحوال، لا بد من فهم السبب الأساسي للنزاع وتفاعل الموارد الطبيعية مع أسباب النزاع الأخرى والاقتصاد السياسي بشكل عام ومداخل الحل عن طريق الوساطة.

2- **تتطلب الوساطة الفعالة تحديداً واضحاً ودقيقاً للأطراف الفاعلة والمصالح.** على الوسيط ألا يدخل في مراحل الوساطة التفاعلية إلا بعد أن يصبح على بينة تامة من شبكة العلاقات المعقدة بين الأطراف الفاعلة المعنية بالموارد الطبيعية ومصالحها. ويجب أن يتناول التحليل الأطراف الفاعلة المباشرة وغير المباشرة وتداخلها في مختلف مراحل النزاع وأن يستوعب نطاق مصالحها المتعددة الأوجه.

3- **حصول كل الأطراف، بدرجة واحدة، على معلومات علمية وفنية حيادية بشأن الموارد المتنازع عليها أمر أساسي.** يعتبر تساوي جميع الأطراف في الحصول على المعلومات العلمية والفنية الحيادية حول الموارد المتنازع عليها من الشروط الأساسية للوساطة الفعالة بشأن الموارد الطبيعية. ويمكن أن تصدر هذه المعلومات عن الأطراف مشتركة أو عن طرف ثالث مستقل. كما أن تضافر الجهود في إعداد مثل هذه المعلومات يمكن بحد ذاته أن يساعد على بناء الثقة.

4- **لا بد من بذل عناية فائقة في تحديد أصحاب المصلحة الواجب إشراكهم في الوساطة.** على من يصمم عملية الوساطة أن يفكر بعناية لدى اختياره أصحاب المصلحة الواجب إشراكهم في الوساطة. فدعوة جميع أصحاب المصلحة إلى المشاركة قد تؤدي مثلاً إلى عملية وساطة مشرذمة وخارجة عن السيطرة إلى حد لا يمكن فيه التوصل إلى توافق في الآراء. لذا لا بد من اختيار دقيق للأطراف الفاعلة الواجب إشراكها في الوساطة وفهم الآثار السياسية التي قد تترتب عن إشراك البعض واستبعاد البعض الآخر. في المقابل، من الضروري بمكان تأمين التشاور مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة لضمان شرعية العملية والحفاظ عليها، لا سيما بالنسبة إلى المجموعات المهمشة كالشعوب الأصلية والنساء والشباب.

5- **يجب أن تهدف الوساطة إلى تحقيق التعاون حول المنافع المشتركة مما قد يولد الثقة اللازمة لمعالجة مسائل أخرى.** وعلى الوسيط الذي يعالج نزاعاً على موارد طبيعية أن يحاول مساعدة الأطراف على تخطي المواقف المبنية على معادلة لا غالب ولا مغلوب أو تلك المبنية على المكسب والخسارة والسعي إلى تحديد الأساليب التي تتيح لأصحاب المصلحة فرصة الإفادة القصوى من المنافع المشتركة ومعالجة المشاكل والمصاعب المشتركة معاً. ويجب عند الإمكان اعتبار الموارد الطبيعية منطلقاً للتعاون يتخطى الاختلافات الدينية أو الإيديولوجية أو السياسية أو القبلية لأن التعاون على استغلال الموارد الطبيعية قد يمهد للتعاون في حل معضلات أخرى أكثر صعوبة وتعقيداً.

6- **أساليب الوساطة متوفرة لتخطي المآزق الحرجة والمواقف المتصلبة.** عندما يدخل الوسيط في المفاوضات يمكنه أن يستعين بعدد من الأساليب للخروج من الطريق المسدود، ومنها تركيز المباحثات على المسائل التقنية أو تنظيم عمليات مشتركة لجمع المعلومات أو تحديد المنافع المختلفة وتقاسمها أو استعمال نهج التصورات. ويمكن في بعض الأحيان التوصل إلى تعديل المواقف الأولية الثابتة أو المتصلبة من خلال إبعاد الأطراف عن المسائل المتصلة بملكية الموارد الطبيعية وتوجيه المناقشات نحو مسائل أوسع متصلة بتقاسم المنافع وتأمين الوصول المستقر إلى الموارد وإدارتها – وكلها مجالات تتيح تحقيق المنفعة المشتركة.

7- **غالباً ما تعالج مسائل الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام بهدف إرساء الأسس اللازمة للإصلاحات المستقبلية وليس بالضرورة لحل المشاكل على الفور.** يجب أن يبقى حاضراً في ذهن الوسيط الذي يعالج نزاعات على الموارد الطبيعية في إطار عملية سلام أن الهدف ليس بالضرورة حل المسألة خلال المفاوضات بل غالباً ما يكون وضع إطار مؤسسي وتوليد الزخم الذي يسمح بمعالجة مسألة الموارد الطبيعية في مرحلة لاحقة. يمكن تحقيق ذلك في الغالب من خلال اعتماد أحكام صريحة أو ضمنية حول الموارد الطبيعية في اتفاق السلام. ويمكن في المقابل تضمين مسار متابعة اتفاق السلام المسائل المتصلة بالإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية – من خلال تشكيل لجنة أو تقييم الاحتياجات أو اعتماد خطة بناء السلام على سبيل المثال.

الجزء ألف

الإرشادات الأساسية

1 مقدمة

1-1 الغرض والتنظيم والسياق

بقي دور الوساطة محدوداً مع أنها أداة مفيدة ومناسبة تماماً لمنع النزاعات على الموارد الطبيعية وإدارتها.

يقدم هذا الدليل للوسطاء المحترفين والمؤسسات الداعمة إرشادات وممارسات حميدةً في مجال الوساطة لتسوية النزاعات على الموارد الطبيعية في سياق الصراعات والعنف وفي إطار بناء السلام. وفيه أيضاً فائدة لأصحاب المصلحة وشتى الخبراء في إدارة الموارد الطبيعية، من سلطات عامة وشركات وجماعات ومنظمات غير حكومية، في سعيهم إلى إيجاد تسوية بالوساطة للنزاعات على الموارد[1].

ويرمي هذا الدليل تحديداً إلى المساعدة على معالجة (1) نزاعات على موارد طبيعية قائمة بذاتها أو نزاعات كهذه تمثل جزءًا من صراع سياسي أوسع و(2) نزاعات على موارد طبيعية في إطار مفاوضات سلام. وهو يجمع في مجلد واحد حصيلة عقود من التجربة الملموسة للوساطة في النزاعات على الموارد الاستخراجية والأراضي والمياه، على الصعيدين المحلي والدولي[2].

يأتي هذا الدليل في جزأين: الجزء "ألف" يعرض الإرشادات الأساسية ويتناول في المقدمة المصطلحات والتعاريف الخاصة بالنزاعات على الموارد الطبيعية والوساطة وخصائص الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. أما في الفصل الثاني منه فيعرض منهجية الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية بناءً على مراحل أربع هي: التقييم والاستعداد للتفاوض والتفاوض والتنفيذ. ويقدم الفصل الثالث تحليلاً للمصاعب المتصلة بالوساطة في النزاعات على الموارد الاستخراجية أو الأراضي أو المياه. يتناول الفصل الرابع الموارد الطبيعية في إطار مفاوضات السلام بشكل عام ويحتوي على مشورة حول أساليب التطرق إليها. وفي الفصل الأخير الخلاصة وتوصيات لتعزيز دور الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. وتتخلل النص أمثلة عملية عن أساليب الوساطة المختارة والممارسات الحميدة[3].

أما الجزء "باء" فهو كناية عن ثمان دراسات حالة تظهر كيفية دمج مجوعة من الأساليب والممارسات الحميدة في عمليات الوساطة. في كل دراسة، نبذة عن النزاع وذكر لأبرز عناصر الوساطة وملخص للاتفاق النهائي ومصاعب التنفيذ الرئيسية. وفي هذا الجزء أيضاً قائمة بالمراجع المفيدة. ويجد الوسطاء وأصحاب المصلحة في تلك الدراسات والمراجع أمثلة عن تجارب ناجحة يسترشدون بها في عمليات وساطة جديدة أو جارية.

إن منطلق هذا الدليل هو إدراك الأمم المتحدة وغيرها من الأطراف الفاعلة الدولية المتزايد للعلاقة الوطيدة القائمة بين الموارد الطبيعية والنزاعات وبناء السلام. إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، إذ استعرض عقداً من البحوث الجامعية والتجربة الأممية، وجد أن نسبة 40 إلى 60 في المائة من الحروب الأهلية التي شهدتها العقود الستة المنصرمة كانت متصلة بالموارد الطبيعية وأن استغلالها كان السبب أو مصدر التمويل لما لا يقل عن 18 صراعاً متسماً بالعنف عرفه العالم منذ عام 1990[4].

في تقرير عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع صدر في عام 2010، أشار الأمين العام إلى الحاجة إلى بناء القدرات الوطنية على إدارة الموارد الطبيعية طالباً إلى الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة أن "تجعل مسائل تخصيص الموارد الطبيعية وملكيتها وإمكانية الحصول عليها جزءًا لا يتجزأ من استراتيجيات بناء السلام"[5]. كما دعا الأسرة الدولية إلى بذل المزيد من الجهد "من أجل منع النزاعات على الموارد الطبيعية وزيادة الاستفادة منها لحفظ السلام وبنائه"، مصراً على أنه "لا يجوز للعنة الموارد أن تقوّض أمن الدول الهشة أو المتأثرة بالنزاعات وأسس التنمية المستدامة"[6].

في مجال الوساطة، ذكر الأمين العام أكثر من جانب أساسي في معالجة صراعات العصر المتشعبة:

"يتعين على الوسطاء التصدي لنطاق واسع من المسائل الفنية. وعلى خلاف نزاعات فترة السبعينات والثمانينات التي كانت تستند إلى أسباب أيديولوجية، فإن النزاعات

التي تسود الساحة حالياً تنشأ حول السيطرة على الحكم، وكذلك على الموارد الطبيعية والاقتصادية. وتتخلل هذه المنازعات عوامل الاستقطاب الإثني والتوترات الاجتماعية – الاقتصادية والحكم غير الرشيد، وهي تتفاقم بسبب تغير المناخ"[7].

2-1 النزاعات على الموارد الطبيعية

يراد بعبارة "الموارد الطبيعية" النفط والمعادن والغابات والمياه والأراضي الخصبة المتوفرة في الطبيعة والتي يمكن استغلالها لتحقيق مكسب اقتصادي. وغالباً ما تمثل هذه الموارد مصدراً هاماً للدخل والسلطة؛ فالأراضي، مثلاً، مصدر استرزاق حيوي للملايين. والموارد الطبيعية، إن أسيئت إدارتها أو تم توزيعها أو استغلالها بصورة غير عادلة أو منصفة، من شأنها أن تتسبب في صراعات أو في نسف الاستقرار. وفيما يلي خصائص النزاعات على الموارد الطبيعية المفيدة للوسطاء.

1-2-1 تصنيف النزاعات على الموارد

تصنف النزاعات على الموارد عامة حسب الموارد المعنية وعامل النزاع الأساسي. وتصنف الموارد عادة تحت عنوان الموارد الاستخراجية أي الهيدروكربون والمعادن والأحجار الكريمة والأخشاب[8] أو الأراضي أو المياه. وفي طبيعة الحال، يقوم الكثير من النزاعات على التفاعل بين أكثر من مورد واحد وهي في أغلب الأحوال تتداخل فيما بينها: (1) النزاع على ملكية الموارد؛ و(2) النزاع على الوصول إلى الموارد؛ و(3) النزاع على صنع القرارات المتصلة بإدارة الموارد؛ و(4) النزاع على تقاسم إيرادات الموارد فضلاً عن المنافع والأعباء[9].

2-2-1 خصائص النزاعات على الموارد الطبيعية

للنزاعات على الموارد الطبيعية خصائص تسهم في تعقيدها فتؤثر تالياً على أسلوب تسويتها. فلندرة الموارد الطبيعية أو توفرها وقع أساسي على مجرى النزاع وفرص الوساطة، كما أن بعض الظواهر التالية تترك بصمتها على تطور النزاع:

- تتأثر موارد كثيرة بمجموعة من العوامل الطبيعية والاجتماعية التي تزيد من درجة التعقد وعدم اليقين بالنسبة إلى توفرها وجودتها وقيمتها.
- إن الموارد الطبيعية التي هي جزء من سلاسل الإمداد العالمية رهينة تذبذب الأسعار وما له من تأثير على الاستقرار أو على التغير المفاجئ في استراتيجيات الاستثمار وفرصه.
- قد تتسم الموارد المتنازع عليها بقيمة تاريخية ورمزية حساسة جداً متصلة بالهوية القومية أو هوية مجموعة أو مصدر عيش خاص.
- قد يكون للنزاعات على الموارد الطبيعية درجات أو مستويات مختلفة تتفاعل على أكثر من صعيد، محلي أو إقليمي أو وطني أو عابر للحدود أو دولي.
- غالباً ما تتصل النزاعات على الموارد بتوزيع جغرافي غير متكافئ يتقاطع بشكل بارز مع الخرائط الإثنية أو الدينية أو اللغوية.
- إن الاضطرابات بين مجموعات تتنافس على كسب عيشها بفضل موارد طبيعية نادرة غالباً ما تحصل بصورة موسمية دورية وقد تشهد تصعيداً عنيفاً عند إجهاد الموارد أو جراء صدمات مفاجئة تطالها.
- يمكن أن تكون الموارد الطبيعية تارةً سبب توتر العلاقات بين أصحاب المصلحة وطوراً سبب تصعيد هذا التوتر، وقد تكون الأصل في اندلاعه والسبب في تفاقمه وحتى في إطالته.
- قد تضطلع في النزاعات على الموارد مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة وأصحاب المصلحة، بما فيها الدول القومية والحكومات المحلية والمجموعات الإثنية والجماعات ومنظمات المجتمع الأهلي والشركات الخاصة.
- كثيراً ما تؤدي الموارد الطبيعية دوراً في نطاق الاقتصاد السياسي من حيث تعزيز نفوذ الأطراف الفاعلة من النخبة.
- ترتبط النزاعات على الموارد أحياناً بتفاوت فادح في توازن القوى بين الأطراف كما هو الحال في المواجهات بين الشركات الدولية والجماعات المحلية أو في غياب تمثيل رسمي لفئة اقتصادية معينة في عملية صنع القرار.
- في حالات كثيرة، تخضع الموارد الطبيعية لإدارة مزيج هجين من المؤسسات العرفية والنظامية أو من الأنظمة السياسية.

تتناول فصول هذا الدليل أساليب معالجة تلك الخصائص.

3-1 إشكالية الوساطة

في تعريف اعتمدته الأمم المتحدة، توصف الوساطة بأنها "عملية يقوم من خلالها طرف ثالث بمساعدة طرفين أو أكثر، بموافقة تلك الأطراف، لمنع نشوب نـزاع أو إدارته أو حله عن طريق مساعدتها على وضع اتفاقات مقبولة للجميع"[10]. يعالج هذا القسم إشكالية الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

في وسع من يرغب في التعمق بالموضوع أن يراجع مصادر أخرى تتناول المفاهيم والمبادئ الأساسية للوساطة وما يعرف بـ"التفاوض على المصالح"[11] والذي يمكن تلخيصه على أنه النهج الذي يدعو إلى التركيز على المصالح (أي الاحتياجات التي يمكن تلبيتها) ولا على المواقف (أي وجهات نظر تكون في أكثر الأحوال نتيجة مُحتَّمة). إن الأطراف المتنازعة التي تركز اهتماماتها على مصالحها قادرة على الانتقال بسهولة أكبر من حالة لا غالب فيها ولا مغلوب إلى تحقيق المكاسب المتبادلة. وفيما يتعلق بالوساطة على الصعيد الدولي، تشكل توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة مرجعاً مختصراً ومفيداً يتطرق إلى مجموعة من المسائل الأساسية[12]. (في المرفق 1 موجز لمضمون التوجيهات).

لا تقتصر الوساطة على النزاعات بل تكون أيضاً في محلها في الهيئات الإجرائية أو داخل المجتمعات. ولا تأتي الوساطة على شكل واحد أو نهج فريد. فيختلف أسلوب الوساطة باختلاف الحالة التي تستدعيها على النحو المبين أدناه.

عند التوسّط في نزاع، يجب مراعاة اعتبارات أساسية منها[13]:

دور الوسيط: يعتمد الدور الذي يضطلع به الوسيط إلى حد كبير على طبيعة العلاقة التي تربطه بالأطراف المتنازعة. وينتمي الوسطاء إلى واحدة من ثلاث فئات على الأقل: الوسيط المحلي والوسيط النافذ والوسيط المستقل. ولكل من هذه الفئات فائدة في الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية؛ كما أن الوساطة الواحدة قد تستلزم وسطاء من كل من هذه الفئات يضطلعون بأدوار مختلفة حسبما تقتضي ظروف الوساطة.

- **الوسيط المحلي**: هو شخص محترم على علاقة وثيقة بالجماعة وتعرفه الأطراف أو تعرف سمعته. يستمد مشروعيته من مكانته وعدم انحيازه لأي طرف في العملية وتجرده في معالجة القضايا المطروحة وكونه منصِفاً وجديراً بالثقة. يجوز أن يكون قائد جماعة أو زعيماً روحياً أو عضواً مرموقاً في المجتمع. يعتمد على معرفة حميمة بالموضوع وعلى فهم عميق للعلاقات المجتمعية والثقافية والشخصية للمساهمة في التوصل إلى حل وإنفاذه. وهو يميل إلى تفضيل الاستقرار ومتانة العلاقات المجتمعية والشخصية على اعتبار أنها عناصر هامة في أي اتفاق؛ كما أنه يضطلع في حالات كثيرة، بدور في مرحلة التنفيذ.

- **الوسيط النافذ**: علاقته مع الأطراف هي علاقة مبنية إلى حد ما على السلطة. وقد يستعين بهذه السلطة لكي يحدد الشروط الإجرائية للتسوية أو مضمونها أو جوانب إنفاذها أو يؤثر عليها. إنها فئة واسعة تتفرّع عنها فئات ثانوية منها، على سبيل المثال، الوسيط الذي يستمد سلطته من سمعته أو مركزه أو مكانته؛ أو الوسيط الذي يستمدها من المنصب الرفيع الذي يحتله في إدارة أو مؤسسة. ويمكن أن يكون الوسيط النافذ غير منحاز بالنسبة إلى نتيجة الوساطة أو أن تكون له مصلحة قائمة في بعض جوانب التسوية.

- **الوسيط المستقل**: هو "الطرف الثالث" غير المنحاز الذي لا صلة له مع أي من الأطراف الفاعلة في النزاع قبل انخراطه في عملية الوساطة. تتفق الأطراف على الاستعانة بالوسيط الذي يتمثل دوره في مساعدتها على الانخراط في عملية طوعية ترمي إلى التوصل إلى تسوية ترضي الجميع.

أسلوب الوساطة: تستند الوساطة في حل النزاعات إلى طيف من الأساليب يتراوح بين الأسلوب التوجيهي والأسلوب التيسيري، بغض النظر عن دور الوسيط. فمن الوسطاء من يوجه المضمون والشكل فيفرض الحلول وييسّر العملية نحو نتيجة معينة؛ يميل الوسيط الموجِّه إلى الانخراط في النقاش الموضوعي ويمكن أن يعرب عن رأيه في بعض المسائل أو يقترح الحلول على الأطراف. ومن الوسطاء من هو أقرب إلى الميسر الذي يعتمد أسلوباً غير توجيهي ويركز على مساعدة الأطراف على وضع الأهداف والحلول التي تراها مناسبة؛ يتجنب هذا الوسيط عادة التعليق على المضمون ويكتفي بتقديم الدعم الإجرائي الأساسي الذي قد يرمي أيضاً إلى إرساء أسس العلاقات بين الأطراف أو تعزيزها. وبما أن النزاعات على الموارد الطبيعية كثيرة التقلب، يختار الوسيط أسلوب إدارة العملية من على نطاق الطيف وفقاً للسياق والزخم.

محور الوساطة: يحدد الوسيط الجوانب الموضوعية والإجرائية والنفسية في النزاع التي يريد التشديد عليها. فإن ركز على الجوانب الموضوعية، تناول مصالح الأطراف فساعدها على تحليل وضعها وتقييم اقتراحاتها وتحديد الاعتبارات الجديرة بالعناية أو ذهب إلى حد التوصية بمضمون الاتفاق. وإن ركز على الجوانب الإجرائية أي على عملية الوساطة بحد ذاتها، اعتنى بالتواصل والتوقيت وترتيب المباحثات والعناصر الإدارية. وإن ركز على الجوانب النفسية، أعطى الأولوية للعلاقات بين الأطراف ولبناء الثقة. وقد تستلزم الوساطة لتسوية نزاع على الموارد الطبيعية الانتقال من محور إلى آخر حسب ما تقتضي المفاوضات.

نشاط الوسيط: يتأثر نشاط الوسيط بعوامل عدة بما في ذلك الاعتبارات أعلاه وبطبيعة النزاع وسياقه. ويقوم الوسيط

تحديداً بتنظيم اجتماعات وتسييرها في أماكن مأمونة ومحايدة؛ وتشجيع مشاركة أصحاب المصلحة ذوي الصلة؛ ومساعدة الأطراف في الوساطة على العمل سوية على إيجاد الحلول؛ وإتاحة التحاليل الموضوعية والمتجردة؛ وبناء القدرات للحد من أوجه التفاوت على الصعيد التقني وفي القدرة على التفاوض؛ ورصد تنفيذ الاتفاق؛ وضمان الاتساق بين عمليات التوسّط المتصلة؛ والمساعدة على تسوية النزاعات على التنفيذ؛ وحشد الدعم السياسي والمالي المتواصل.

الوسيط، فرد أو مؤسسة: يمكن أن يكون الوسيط فرداً أو مجموعةً أو مؤسسةً مثل الأمم المتحدة أو غيرها من المؤسسات المتخصصة في الوساطة[14]. عندما يكون الوسيط فرداً، من المستحسن أن يكون شخصاً له هيبة ووقور[15]. كما يجوز أن تقوم دولة بالوساطة[16].

الوسيط والوساطة: إن أسلوب انخراط الوسيط في الوساطة من شأنه أن يؤثر على العملية. ومن هذه الأساليب[17]: أن يتصل مباشرة بالوسيط طرف أو أكثر؛ أو أن يوصي طرف ثانوي بالوسيط إلى الأطراف؛ أو أن يبدأ الوسيط نشاطه بمبادرته الذاتية؛ أو أن تقوم سلطة ما بتعيين الوسيط. في النزاعات المتشعبة، تؤثر مجموعة من الاعتبارات على انخراط الوسيط في الوساطة: هل هو فرد أو مؤسسة؟ من هو أنسب دور للوسيط؟ هل أن الضغوطات المحلية أو الوطنية أو الدولية هي التي تدفع إلى الوساطة؟ هل تتم الوساطة على يد وسيط منفرد أو فريق وسطاء؟

بصرف النظرعن أسلوب انخراط الوسيط في الوساطة، عليه متى انخرط فيها أن ينجز عدداً من المهام في فترة وجيزة نسبياً: عليه أن يثبت مصداقيته، على الصعيدين الشخصي والمؤسسي وعلى صعيد عملية الوساطة؛ وأن ينشئ علاقات مع الأطراف؛ وأن يطلع الأطراف الفاعلة الرئيسية على عملية الوساطة؛ وأن ينال الموافقة أو يحصل على تكليف للشروع بالوساطة. إن توقيت بدء الوساطة هو أيضاً في غاية الأهمية إذ يعتمد على تحديد "نضج" النزاع[18]. إنها مسألة شائكة تتوقف على خصائص النزاع. ويعتبر بعض الوسطاء أنه للتدخل المبكر فائدة في تفادي استقطاب القضايا وتجنب عداء لا طائل منه والأضرار النفسية المترتبة على الأطراف ومنع تصعيد نزاع يستنزف الطاقات. ويرى البعض الآخر فائدة في التدخل المؤجل على اعتبار أن الأطراف تكون قد أدركت واقع خياراتها وتكون للتفاوض بعد أن اختبرت قدراتها على الإكراه وعبرت عن استيائها. إنّ توقيت بدء الوساطة يتوقف على طبيعة النزاع وينبغي تقييمه وفقاً للحالة.

خبرة الوسيط في قضايا الموارد الطبيعية: ثمة خياران عند تعيين وسيط لتسوية نزاعات على الموارد: فإما ألا يكون الوسيط على حسن اطلاع على الجوانب التقنية للموارد الطبيعية فيعتمد على فريق دعم فني مكوّن من خبراء فنيين؛ وإما أن يكون ملماً في قضايا الموارد الطبيعية وقد يدعمه وسطاء آخرون عند الحاجة. إن اختيار الوسيط أو الوسطاء والخبراء الفنيين يتوقف على تشعب النزاع وأهداف الوساطة واحتياجات الأطراف.

الجهة المرشدة والجهة الداعية والجهة الراعية: تستدعي النزاعات المتشعبة على الموارد مساهمة ثلاث فئات من الأطراف الفاعلة وهي: الجهة المرشدة والجهة الداعية والجهة الراعية. إن الجهة المرشدة هي الجانب الذي يمسك بزمام مبادرة الوساطة. تقوم عادة بتعيين الجهة الداعية و/أو الوسيط. أما الجهة الداعية فهي الشخص أو المؤسسة التي تدعو المشاركين إلى المفاوضات. ويتوجب عليها أن توفر الغطاء الشرعي وأن تكون قادرة على تمكين الأطراف من تولي مقاليد العملية. أما الجهة الراعية فهي من تموّل المبادرة وقد تكون أطرافاً مانحة دولية أو حكومات أو وكالات أممية.

1-4 الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية

على الوسيط أن ينتبه إلى بعض مميزات الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية التي تستدعي عناية خاصة.

انعدام توازن القوى: تتشاطر النزاعات على الموارد الطبيعية سمة مشتركة تثير صعاباً جمة وهي الانعدام البالغ أحياناً في توازن القوى. أولاً، تجدر الإشارة إلى مبدأ جوهري للتفاوض على المصالح وهو أنه ينبغي أن تحقق جميع الأطراف فيه مكاسب تفوق تلك التي تنالها إن لم تتفاوض. بعبارة أخرى، فهي لن تسلك طريق الوساطة إلا إذا كان في وسعها أن تنال من خلالها ما لن تناله عن طريق أفضل بديل عن اتفاق متفاوض عليه. بالتالي يطرح الفصل الثاني أفكاراً ويقترح وسائل لمواجهة انعدام توازن القوى في أثناء بعض مراحل الوساطة. وثانياً، تجدر الإشارة أيضاً إلى أن تفاوتاً بالغاً في توازن القوى مغزاه أن الوساطة ليست بالضرورة أنجع سبيل لتسوية النزاع. (راجع الفقرة 1-4-1 عن الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية، فوائدها وحدودها).

النهج المتكاملة والمسارات المتعددة في الوساطة: إن النزاعات على الموارد الطبيعية تشمل عادة أطرافاً فاعلة عدة تتحرك على أكثر من مستوى. تستعين إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة بإطار للانخراط في الوساطة على عدة مستويات وهو يتضمن وصفاً لمسارات الوساطة المختلفة على الشكل التالي[19]: المسار 1 هو مسار عمليات التفاعل الرسمية بين قادة الأطراف المتنازعة أو ممثليهم؛ والمسار 1-5 هو مسار عمليات التفاعل غير الرسمية بين هؤلاء القادة عينهم والمسؤولين الرسميين؛ والمسار 2 هو مسار التفاعل بين الأطراف الفاعلة غير الحكومية؛ والمسار 3 هو مسار التفاعل بين الأطراف

الفاعلة الشعبية. تكون الوساطة المتعددة المسارات مناسبةً لتسوية النزاعات على الموارد الطبيعية لأنها تستهدف الأطراف الفاعلة على أكثر من مستوى وتفرض تدخل الوسطاء والميسرين على أصعدة مختلفة. من المحبذ أن يكون النشاط على كل مسار مكملاً للنشاط على المسارات الأخرى بل أن تكون الأنشطة متكاملة. ومن الأهمية بمكان إيلاء العناية المناسبة لتحديد المسألة والأطراف المعنية بها وأسلوب معالجتها. كما أن توقيت الأنشطة وجدولتها على المسارات المختلفة حيويان لوقعهما الاستراتيجي البالغ. ويمكن كذلك مساندة عملية وساطة ترمي إلى التوصل إلى اتفاق بين عدد محدود من الأطراف بتدابير أخرى لبناء السلام تشمل عدداً أكبر من الأطراف الناشطة على أصعدة أخرى. مثلاً من شأن عملية استشارية أو حوار واسع النطاق مع طائفة واسعة من أصحاب المصلحة أن يكمل عملية التفاوض بالوساطة. (راجع الفقرة 1-4-2 عن الوساطة وتدابير بناء السلام الأخرى).

إشراك أصحاب المصلحة في عمليات الوساطة على الموارد الطبيعية: من أصعب المسائل التي يتعين على الوسيط أن يحلها تلك التي تتعلق بمشاركة أصحاب المصلحة في عملية الوساطة وبطبيعة هذه المشاركة، المباشرة أو غير المباشرة. وقد تنطوي كل وساطة على خليط فريد من أصحاب المصلحة، إلا أنّ أسلوب إشراكهم جدير أيضاً بالانتباه. ومن المسلَّم به أن أصحاب المصلحة هم مستخدمو الموارد (أي مجموعة الأطراف الفاعلة التي تستخدم موارد بعينها، سواء كانت الجماعات المعنية مباشرة باستخراجها أو الشركات أو غير ذلك). وفي عداد أصحاب المصلحة تدرج الجهات الناظمة (أي الأطراف الفاعلة من السلطات الوطنية والمحلية) والمنتفعون (المشترون النهائيون والمستهلكون والمستخدمون غير القانونيين وغير الشرعيين) والمجموعات المتضررة (أي تلك التي تتكبد خسارة صافية جراء الأنشطة الاستخراجية).

وقد يبدو للوهلة الأولى أن دعوة كل أصحاب المصلحة هو الأسلوب السليم لكفالة تبني العملية وتحقيق نتائج طويلة الأمد. إلا أنّ كثرة أصحاب المصلحة في العملية الواحدة قد لا تكون مجدية أو تؤدي إلى تجزئتها إلى حد استحالة التوافق في الآراء. لذا من الضروري معرفة الأطراف الفاعلة التي لا مندوحة عن مشاركتها في الوساطة والآثار السياسية المحتملة لدعوة البعض واستثناء البعض الآخر. وفي المقابل، من الحيوي القيام باستشارة مجموعة كافية من أصحاب المصلحة لإرساء مشروعية الوساطة وترسيخها وضمان نجاحها. يمكن دعوة أصحاب المصلحة الذين لم يشاركوا في الوساطة بحد ذاتها إلى الانضمام إلى عملية الحوار الأوسع نطاقاً. (راجع الفقرة 1-4-2 عن الوساطة وتدابير بناء السلام الأخرى).

أصحاب المصلحة المستضعفون: أثبتت التجربة أن ثمة فئات من أصحاب المصلحة تستدعي اهتماماً خاصاً في الوساطة في النزاعات على الموارد لأنها تعاني من مواطن ضعف معينة متصلة باستغلال الموارد الطبيعية. ومن هذه الفئات أصحاب المصلحة الذين لا يشاركون عادة في صنع القرار أو الذين يمثلون في المباحثات مصالح كانت لتهمّش لو لم تتعمد الوساطة أخذها في الحسبان. فعلى سبيل المثال إن نوع الجنس أو الانتماء الإثني أو المركز الاقتصادي والاجتماعي من شأنه أن يؤثر على القدرة على امتلاك الموارد أو الحصول عليها أو على فرصة المشاركة الفاعلة في صنع القرار. وفي بعض أرجاء العالم، فإن الشعوب الأصلية وجماعات الرعويين الرحل تتأثر بصورة مبالغ فيها بالنزاعات على الموارد بسبب علاقاتها التاريخية والثقافية مع الأرض ومواردها وما يتصل بها من حقوق عرفية ينادون بها أو يدافعون عنها. وتتخلل فصول هذا الدليل إشارات خاصة إلى تلك المجموعات المستضعفة.

الموارد الطبيعية في الدول الضعيفة: تشكل الموارد الطبيعية في الدول الضعيفة أو المتضررة من النزاعات محركاً قوياً لتلك النزاعات لأربعة أسباب رئيسية: أولاً، لأن هذه الدول تتميز عادة بمؤسسات حوكمة ضعيفة وبقدرات محدودة على إدارة النزاعات وتسوية المنازعات؛ وثانياً، لأنها تتسم عادة بأنظمة غير منصفة وغير شفافة لتوزيع إيرادات الموارد ومنافعها؛ وثالثاً، لأن قدرة المجتمع الأهلي فيها على المطالبة بالفعالية والمحاسبة والشفافية في حوكمة الموارد الطبيعية وإدارتها محدودة؛ ورابعاً، لأنها تتميز بوجود المجموعات المسلحة والجهات الفاعلة من غير الدولة والشبكات الإجرامية التي لها مصلحة استراتيجية في استمرار حالة عدم الاستقرار حتى تستفيد من الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية وتواصل الاتجار بها. إن هذه العوامل مجتمعةً قد تؤثر بشكل هام على نجاح إطلاق عملية الوساطة ونتيجتها.

1-4-1 الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية، فوائدها وحدودها

حتى تكون الوساطة ناجعة، ينبغي تطويعها حتى تتكيف مع خصائص النزاعات على الموارد الطبيعية، من جهة، وفهم حدودها، من جهة أخرى. ويكتب الفشل للوساطة الرامية إلى تسوية منازعات لا تستجيب للحلول المتفاوض عليها، الأمر الذي قد يؤدي إلى تفاقم الصراع وإلى احتمال خسارة كل من شارك في الوساطة مشروعيته.

وتتوقف درجة ملاءمة الوساطة لمعالجة نزاع متشعب على الموارد على أسلوب التسوية المعتمد وعلى علاقته مع السياق العام. فالوساطة مفيدة جداً في تغيير المواقف المتصلبة وفي الخروج من الحالات التي لا غالب فيها ولا مغلوب؛ كما هي مفيدة في أنها تزيد من المنافع المتبادلة وتعيد رسم إطار النزاع لإتاحة الفرصة أمام المزيد من التعاون ولإرساء علاقات بناءة تسدّ الفجوات الإثنية والوطنية والإقليمية. في هذه الحالة، إن

الحوافز الاقتصادية والمنافع المتعددة المتأتية من استخدام الموارد سمات هامة تجعل من النزاعات على الموارد نزاعات تصلح تسويتها بالوساطة. فضلاً عن ذلك، فإن الوساطة عملية مرنة مناسبة لمعالجة العلاقات المستعصية أو الأوضاع السياسية المعقدة. وهي تنطوي على عدة أساليب ونهج تتيح فرصة تناول المعلومات التقنية والعلمية الدقيقة المشتركة بين النزاعات على الموارد. ومن شأنها أن تكمل تدابير بناء السلام الأخرى، مثل الحوار، فهي ليست إلا أداة بين عدة من الأدوات الرامية إلى حل النزاعات المتشعبة على الموارد.

لكن بعض العوامل الهامة يحد من فائدة الوساطة في تسوية النزاعات على الموارد الطبيعية: أولاً، لا يمكن دوماً التوصل إلى حل لا غالب فيه ولا مغلوب، مثلاً عندما تكون الموارد نادرة جداً أو عندما تتزاحم الأطراف على استخدام الأراضي لأغراض متعارضة. من النزاعات ما يكون مستعصياً للحل بحكم طبيعتها، لا سيما عندما ترفض أطراف الدخول في مفاوضات أو عندما يتعذر التوفيق بين القيم الأساسية المتضاربة؛ وثانياً، تكون فائدة الوساطة محدودة عند اختلال بالغ في توازن القوى بين الأطراف. وعلى هذا المنوال، عندما تكون الموارد الطبيعية جزءًا من سلاسل الإمداد العالمية (أو على الأقل، الخارجية)، قد تعجز الأطراف في عملية الوساطة عن التحكم بعوامل أساسية مثل القيمة التجارية والطلب على تلك الموارد. وفي هذا الحالة، يتعين أخذ الآثار المحتملة لعدم اليقين وتذبذب الأسعار على عملية الوساطة في عين الاعتبار؛ وثالثاً، الوساطة محدودة الفائدة متى كان الصراع يتسم بمشاكل هيكلية قديمة العهد ومتأصلة لا يمكن حلها إلا عن طريق الإصلاح القانوني أو الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي. بعبارة أخرى، لا ترمي الوساطة إلى إحداث تغيير جذري في علاقات السلطة أو الهياكل الاجتماعية المجحفة والظالمة مع أنها قد تمهد الطريق لاعتماد آليات أكثر ملاءمة في إطار عمليات شاملة مثل اتفاقات السلام. (راجع الفقرة 1-4-2 عن الوساطة وتدابير بناء السلام الأخرى).

عند مقابلة فوائد الوساطة مع حدودها، يتبين أنها فعلاً مفيدة في تسوية النزاعات على الموارد عندما يتعلّق الأمر باستخدام غير مستدام لتلك الموارد وفي حالات التضارب في استخدامها أو في تقاسم الإيرادات والمنافع المتأتية منها. كما يتبين أنها أقل فعالية في معالجة جوانب النزاعات التي تسببت فيها الأنظمة غير المنصفة أو الهويات أو القيم الثقافية المختلفة إلا أنه في هذه الأحوال أثبتت الوساطة أنها منفذ لمعالجة مسببات النزاعات على نطاق واسع كجزء من اتفاق سلام شامل.

1-4-2 الوساطة وتدابير بناء السلام الأخرى

عندما يتعلّق الأمر بنزاعات متشعبة على الموارد، يتعين النظر إلى الوساطة على أنها أداة مواكبة لمجموعة أدوات بناء السلام الأخرى ومكملة لها. غالباً ما تستلزم الوساطة في النزاع على الموارد تفاعلاً على أصعدة مختلفة أو مع مجموعات مختلفة من الأطراف الفاعلة ولا تقتصر على الأطراف الضالعة في النزاع بصورة مباشرة وهذا ما يستدعي اللجوء إلى تدابير أخرى لبناء السلام. وفي المقابل، عند التفاوض حول الموارد الطبيعية في سياق مفاوضات سلام شاملة، لا بد من الاستعانة بمجموعة أدوات مختلفة. (راجع الفصل 4).

ولأن قائمة تدابير بناء السلام ووسائل التدخل طويلة، وتفادياً للجدل على التعاريف، يكتفي هذا الدليل بالتشديد على ضرورة اعتبار الوساطة أداة واحدة من بين مجموعة من الأساليب والمناهج ليس إلا. لهذا السبب يتعين اللجوء إلى الوساطة إلى جانب تدابير أخرى مثل منع النزاعات والدبلوماسية الوقائية والحوار التيسيري وبناء التوافق وبناء السلام.

إن "الحوار" مصطلح أو أداة رائجة في الأمم المتحدة وبين الأطراف الفاعلة الدولية الأخرى. ويمكن اعتباره "عملية تجمع أشخاصاً من أجل التوصل إلى فهم مشترك وبناء الثقة بالرغم من الاختلافات ومن أجل تحقيق نتائج إيجابية عن طريق النقاش"[20]. على هذا الأساس، من السهولة بمكان اللجوء إلى الحوار كمكمل للوساطة في النزاعات على الموارد أو الاستعاضة به عنها عندما لا تكون الوساطة أنسب الأساليب. وبالتحديد، يأتي الحوار مكملاً لجهود الوساطة عندما يتناول جوانب النزاع التي لا تتلاءم مع الوساطة؛ ويربط بين جوانب مختلفة من النزاع وعملية الوساطة؛ ويوسع نطاق الوساطة ويزيد من آثارها عن طريق إشراك عدد أكبر من أصحاب المصلحة لتحقيق تأييد أكبر. يجوز استخدام الحوار لبلوغ مجموعة من الغايات البناءة مع أنها لا تحل النزاع. ومن هذه الغايات، يذكر بناء الثقة أو الفهم المتبادلين أو تعزيزهما بالرغم من الاختلافات و/أو توسيع نطاق المشاركة العامة لبحث قضايا ذات الصلة و/أو التحليل المشترك لمشكلة أو سياق و/أو صياغة خطة عمل مشتركة و/أو إعداد برنامج يراعي النزاعات ويحظى بدعم واسع.

2 إرشادات الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية

يعتمد هذا الدليل إطار عمل يقوم على أربع مراحل يترجم ممارسة الوساطة في الأمم المتحدة والنهج الذي يستند إليه برنامج الأمم المتحدة للبيئة في توفير الدعم في الدبلوماسية البيئية. (راجع المرفق 2)[21]. في هذا الفصل، وصف لكل من المراحل الأربع وإرشادات بشأن كل واحدة منها. وهذه المراحل هي: التقييم والاستعداد للتفاوض والتفاوض والتنفيذ. يجد فيه الوسيط المحترف والمؤسسات الداعمة التي تواجه نزاعاً على الموارد الطبيعية إطاراً لتسويته بصرف النظر عن نوع تلك الموارد؛ ويجد فيه أصحاب المصلحة الذين يسعون إلى تسوية نزاع على الموارد الطبيعية بالوساطة شرحاً للمراحل الأربع الأساسية ومقتضياتها.

2-1 التقييم

تكمن المرحلة الأولى من عملية الوساطة في تقييم طبيعة النزاع في كل جوانبه بغية معرفة ما إذا كان نهج الوساطة في محله وما إذا كان من المحتمل أن يؤدي إلى اتفاق. ورهناً بالسياق العام، قد تتم الوساطة على يد مؤسسة داعمة لها بدلاً من أن تكون عن طريق وسيط منفرد. تساعد أدوات التقييم المتعددة الوسطاء على تقدير السياق[22]. وأقل ما يتعين تحقيقه في هذه المرحلة هو تحديد جوهر النزاع والأطراف الفاعلة والسياق العام ومصادر السلطة والنفوذ. على التقييم أن يفضي في المقام الأول إلى تحديد ما إذا كانت الظروف مؤاتية للوساطة. وفي خلال التقييم، على المؤسسة الداعمة للوساطة أن تتأمل في تصميم العملية على نحو يزيد من فرص نجاحها فضلاً عن سمات الوسيط المحتمل.

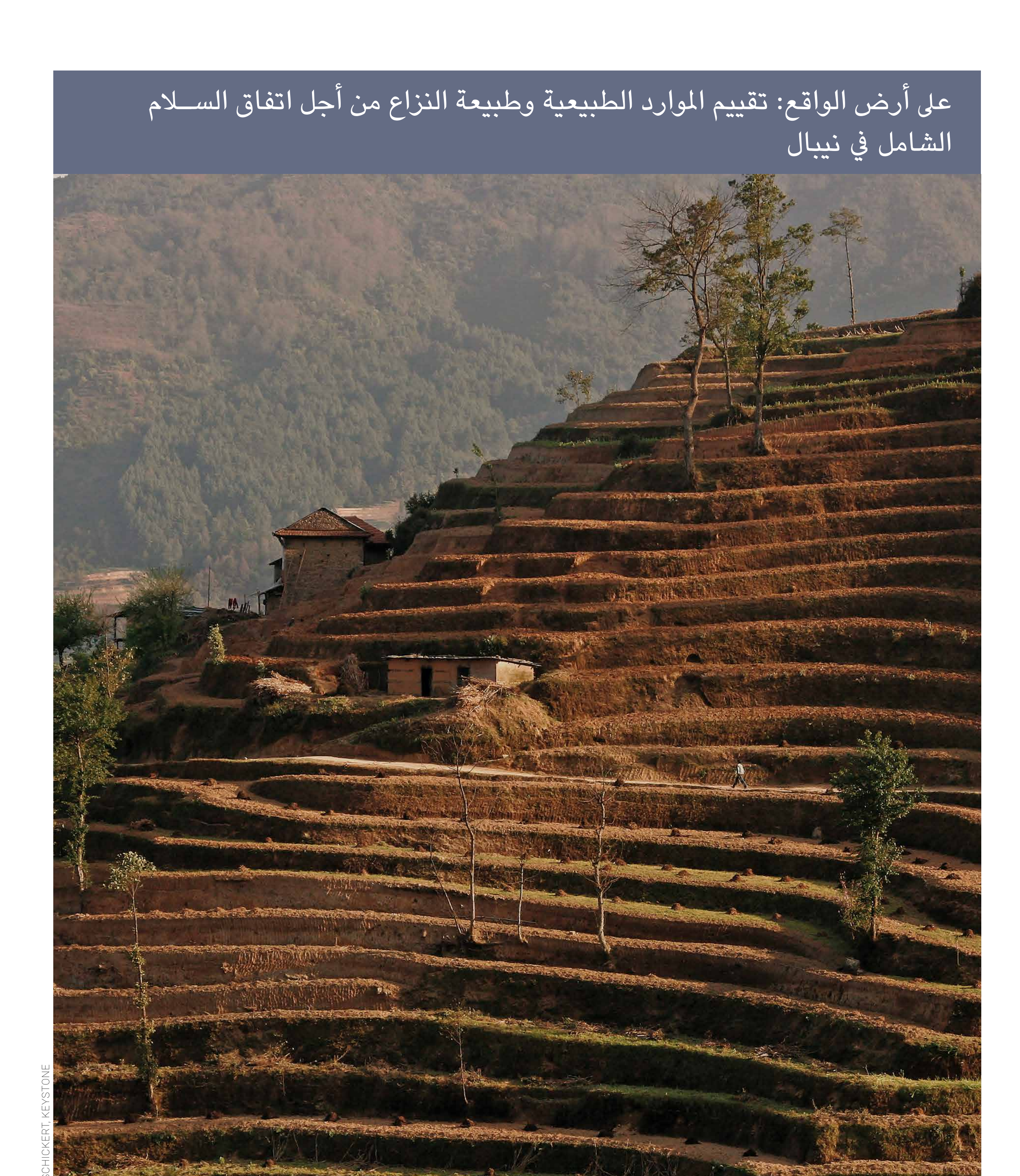
يشمل التقييم عادة العناصر التالية:

- القضايا المتنازع عليها؛
- الأطراف ومصالحها وعلاقاتها بين بعضها البعض وقدرتها على المشاركة؛
- وضع أطر الحوكمة ذات الصلة، بما فيها أطر تسوية المنازعات وشروطها؛
- السياق السياسي والاقتصادي الاجتماعي والبيئي؛
- المداخل المحتملة لإطلاق عملية الوساطة؛
- العناصر الممكن اعتمادها لتصميم العملية من منظور كل طرف.

يستند التقييم عموماً إلى مزيج من البحوث النظرية والنشاط الميداني القائم أساساً على التواصل المباشر مع أصحاب المصلحة. ويعتبر هذا التواصل المباشر مع مجموعة من أصحاب المصلحة ضرورياً لقراءة واضحة ودقيقة للنزاع وحتى تتبنى الأطراف عملية الوساطة المتوقعة وتعتمدها. على من يضطلع بالتقييم أن يتواصل مع مجموعة من الأطراف الفاعلة بمن فيها المسؤولون الرفيعو المستوى ومدراء المؤسسات العامة وممثلو المجتمع الأهلي والجماعات والقطاع الخاص والأفراد المطلعون على النزاع وأصحاب الخبرة الفنية ذات الصلة وتلك المجموعات التي لا يسمع صوتها مثل المجموعات المهمشة والشباب والجماعات المسلحة. تختلف منهجية جمع البيانات وتحليلها باختلاف السياق. كما تتوقف على ما إذا كانت المؤسسة الداعمة قد كلفت رسمياً بالانخراط في العملية أو إذا كانت تعمل فقط على تحديد الجدوى قبل أن تعرض خدماتها في الوساطة. وفيما يلي وصف للخطوات الأساسية والممارسات الحميدة في مرحلة التقييم.

تقييم الموارد الطبيعية والحوكمة والاقتصاد السياسي وطبيعة النزاع: يرمي التقييم إلى جمع المعلومات عن نوع الموارد الطبيعية المتنازع عليها وكميتها وجودتها وموقعها من أجل رسم خريطتها وتحديد المنافع المتأتية منها والأسر المعيشية التي تعتمد عليها والآثار السلبية لاستغلالها والاقتصاد السياسي الذي يحتضنها. ومن المهم أيضاً تحديد ما إذا كان النزاع يستند (ولو جزئياً) إلى معلومات غامضة أو متضاربة أو غير متسقة تكون في حوزة مختلف الأطراف أو إلى توقعات ووعود خائبة في منظور البعض. كما أنه من المجدي الاطلاع على اتجاهات عرض الموارد والطلب عليها فضلاً عن أي صدمات أو حالات إجهاد ناجمة عن تغير المناخ أو الكوارث الطبيعية أو التغيير الطبيعي.

على أرض الواقع: تقييم الموارد الطبيعية وطبيعة النزاع من أجل اتفاق السلام الشامل في نيبال



من أسباب النزاع في نيبال مشاكل متصلة بالتمييز في حقوق ملكية الأراضي وفي صنع القرار بشأن الموارد الطبيعية

إن اتفاق السلام الشامل الذي أبرم في تشرين الثاني/نوفمبر 2006 وضع حداً لعقد من العنف في نيبال بين الدولة والمتمردين الماويين (الحزب الشيوعي النيبالي الموحد). في مرحلة التقييم التي سبقت عملية الوساطة الرسمية لتحقيق السلام، قام الميسرون الدوليون بتحليل تشاركي غير رسمي شارك فيه أصحاب المصلحة الرئيسيون من أجل تحديد أسباب النزاع ومنها حقوق ملكية الأراضي غير المتساوية والتمييز في صنع القرار بشأن الموارد الطبيعية. وجرى التحليل في المرحلة الأولى من العملية وأثرت نتائجه في ما بعد على جوانب عدة من الوساطة لا سيما على أسلوب تناول القضايا المتصلة بالأراضي والموارد الطبيعية.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

ويتعين كذلك تقدير فعالية إدارة الموارد الطبيعية وما إذا كان شكل الحوكمة يمثل مصدر خلاف بين أصحاب المصلحة. وفي هذا الصدد، ينبغي مراعاة عدة أبعاد: الأبعاد القانونية والسياسية للإدارة الراهنة للموارد الطبيعية؛ والآليات النظامية والعرفية لإدارة الموارد وتسوية المنازعات؛ والأحكام النظامية الخاصة بتقاسم المنافع والشفافية؛ وضمانات المحاسبة؛ والمشاركة الشعبية في صنع القرار؛ والأحكام المعنية بحماية البيئية والجبر التعويضي. إنّ اعتماد النهج التشاركي في مرحلة التقييم من شأنه أن يؤدي إلى قراءة شاملة ودقيقة للعوامل المسببة للنزاع، الأمر الذي يثري عملية الوساطة.

تحليل هوية أصحاب المصلحة ولا سيما قدراتهم ومواقفهم ومصالحهم وعلاقاتهم: على التقييم أن يتضمن تحليلاً لأصحاب المصلحة يوضح بشكل دقيق الأطراف الفاعلة ومواقفها ومصالحها في الموارد الطبيعية. على التحليل أن يشمل كل الأطراف الفاعلة والمؤسسات على كافة المستويات، اعترافاً بتشعب النزاعات على الموارد الطبيعية وبأن هذه النزاعات وتالياً مواقف أصحاب المصلحة تتطور مع الزمن. ومن المفيد بمكان وضع رسم تشاركي لأصحاب المصلحة عن طريق إشراكهم في أفرقة مركزة.

كما يتعين تقييم قدرة أصحاب المصلحة على المشاركة في عملية الوساطة بغية تحديد الحاجة إلى بناء قدراتهم بما يعود بالمنفعة على العملية لاحقاً. وبالتحديد، من المستحسن المبادرة باستشارة النساء ومنظمات النساء لكفالة توثيق مساهمتهن ومشاغلهن على اعتبار أن أصواتهن غالباً ما تهمّش. وعندما تكون الشعوب الأصلية والمجتمعات التقليدية معنية، من المستصوب الأخذ علماً بتاريخها وطبيعة علاقتها مع الموارد والأراضي ذات الصلة. كما يتعين معرفة العلاقات القائمة بين المجتمعات التقليدية وفيما بينها لما لها من وقع محتمل على النزاع.

تحديد المداخل إلى الوساطة: يتعين تحديد الفرص والمداخل إلى الوساطة وتصنيفها مع مراعاة أبعاد النزاع واحتمال تجاوب الأطراف مع الوساطة للتفاوض على القضايا المتنازع عليها. وينبغي اختيار الوسيط، دوره وأسلوبه وسماته بما يتناسب مع المداخل المحتملة إلى الوساطة. ومن الأهمية بمكان أيضاً معرفة ما إذا كان من أفراد أو أفرقة أو مؤسسات تتحلى بالمشروعية الكافية في رأي الأطراف الفاعلة الرئيسية حتى تكون هي المدخل إلى عملية الوساطة. كما ينبغي الاطلاع على تاريخ المحاولات السابقة لتسوية النزاع، إن وجدت، من أجل استخلاص الدروس المفيدة وتجنب تكرار الأخطاء. وأخيراً، يتوجب توضيح مساهمة المؤسسات العامة المحتملة في توفير مدخل إلى الوساطة ودعمها أو على العكس في عرقلتها.

درس الخيارات في تصميم عملية الوساطة: لا غنىً عن وضع الشروط الضرورية المسبقة التي تكفل أن الأطراف المحلية ستتبنى عملية الوساطة وأن أصحاب المصلحة الرئيسيين سيعتبرونها شرعية. من الحيوي تحديد الأطراف الفاعلة التي لا مندوحة عن إشراكها في الوساطة وتقييم الآثار السياسية لمشاركة البعض واستبعاد البعض الآخر. إن طبيعة النزاع على الموارد قد تحتم اعتماد نهج وساطة متعدد المستويات أو المسارات بما في ذلك عمليات الاستشارة والحوار واسعة النطاق. وفي هذا السياق، يتعين مراعاة أي عملية مجدية أخرى تكون جارية بالتزامن أو متوقع إجراؤها ومن شأنها أن تؤثر على مصالح الأطراف ومنها، على سبيل المثال، حوار محلي أو إقليمي أو إصلاحات قانونية أو أحكام قضائية أو إرساء مناقصات أو تخطيط أو تنظيم عمراني وطني. وقد تظهر الحاجة عند تصميم عملية الوساطة إلى إنشاء علاقات رسمية أو غير رسمية مع هذه المبادرات أو إلى البناء على نتائجها.

تحديد جدوى عملية الوساطة وشروط المشاركة الرسمية: لا يكفي فهم الأبعاد الفنية للنزاع على الموارد ولا اهتمامات أصحاب المصلحة فحسب، بل من الحيوي أيضاً أن يفضي التقييم إلى تحديد الشروط الدنيا الضرورية للانتقال إلى المرحلة التالية من عملية الوساطة، وفي جملتها تخمين مدى تأييد الأطراف للعملية ودرجة شرعيتها من وجهة نظرها. وتعتمد دراسة الجدوى على تحليل داخلي للمخاطر والكلفة والفائدة السياسية لمشاركة كل طرف والنتائج التي قد تحققها، فضلاً عن أساليب تجاوز حالات انعدام توازن القوى، لا سيما بناء القدرات على التفاوض واستعمال المعلومات التقنية وغيرها من الوسائل المبتكرة للحد من هذا الخلل. ومن هذه الوسائل، قيام فريق مستضعف بتعزيز سلطته أو نفوذه بالانضمام إلى ائتلاف من الأطراف الفاعلة رابطاً مشاغله بمشاغل أصحاب المصلحة الآخرين أو معدلاً اهتماماتهم. إن هذه التفاعلات تؤثر على قرار الشروع بالوساطة أو إعادة تصميمها أو اشتراطها بمجموعة من القواعد العملية المتفق عليها. والمطلوب أساساً من مرحلة التقييم هو الخروج بتكليف رسمي من الأطراف المحددة إلى الوسيط أو المؤسسة الداعمة للوساطة للانتقال إلى المرحلة التالية.

2-2 الاستعداد للتفاوض

ترسي مرحلة الاستعداد للتفاوض أسس المفاوضات وتركز على تهيئة أفضل الظروف لنجاح الوساطة. في هذه المرحلة، تعالج عادة المسائل الإجرائية المتعلقة بتحديد المشاركين في المفاوضات وتوقيت هذه الأخيرة ومكان انعقادها وتنظيمها وبنود جدول الأعمال. كلما كان الاتفاق على تصميم العملية صريحاً كلما زاد التزام الأطراف بالوساطة. في هذه المرحلة، يتم التطرق إلى المسائل التالية:

- أهداف المفاوضات وغاياتها؛
- نطاق المفاوضات والمبادئ الأساسية؛
- الأطراف المفاوضة وقضايا التمثيل؛
- الوسيط/الوسطاء وأشكال الدعم الفني اللازمة؛
- الأساليب والإجراءات؛
- خطة العمل وتنظيم الأنشطة والدعم اللوجيستي والمكان؛
- بناء القدرات؛
- تصميم عملية الوساطة.

فيما يلي وصف للخطوات الأساسية والممارسات الحميدة التي يتعين على الوسيط أو على المؤسسة الداعمة للوساطة أن تعتمدها في خلال مرحلة الاستعداد للتفاوض.

تحديد أهداف المفاوضات وغاياتها: في أثناء الإعداد للمفاوضات ورسم ملامحها، لا بد من توضيح الغايات القصيرة الأجل والأهداف الطويلة الأمد. ومع أنها قد تتطور مع الزمن إلا أنه من المحبذ أن تتكون لدى الأطراف صورة واضحة عن مرمى العملية. وقد تشمل الغايات توفير حيز أمان أو إنشاء علاقات بين أصحاب المصلحة أو اقتراح حلول لبعض المشاكل. أما الهدف الطويل الأمد فقد يتجسد في اتخاذ قرار نهائي ملزم قانوناً في شأن ما. وقد يفرض بلوغ الغايات دعم المفاوضات بأدوات أخرى لمنع النزاعات مثل حوار واسع النطاق لتعميم المعلومات على شتى أطياف المجتمع وكفالة تبني نتائج المفاوضات خارج حدود طاولة المباحثات. على كل حال، ما يهم هو تحديد أسلوب توصل الوساطة إلى قرار وتدابير المتابعة المناسبة.

تحديد نطاق المفاوضات والمبادئ الأساسية: تحدد في هذه المرحلة القضايا التي تتناولها الوساطة فضلاً عن أي مبادئ قد تتفق عليها الأطراف حتى تمضي العملية قدماً. (راجع المرفق 1، موجز لتوجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة). وتعالج في هذا الإطار عادة المسائل التالية: سلطة الإدارة والمشاركة العامة في صنع القرار، والموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة، والتقاسم العادل للمنافع، وامتلاك الأراضي وحيازتها، والحق في الموارد وإتاحتها، ونزوح السكان، وإعادة التوطين، والاحتكام إلى القضاء، وتسوية المنازعات، واستغلال الموارد غير القانوني وغير المشروع، والجبر التعويضي للأضرار البيئية، وضياع فرص الاسترزاق.

تحديد الأطراف ومن يمثلها في المفاوضات: في ضوء تحليل أصحاب المصلحة في مرحلة التقييم، يتعين تحديد الأطراف التي تشارك في المفاوضات وأسلوب تمثيلها والأطراف الفاعلة الأخرى الواجب إخطارها أو إشراكها في العملية. في هذه المرحلة، يتم تحديد من يشارك في المفاوضات ومن يستبعد منها.

إن المشاركة أو الاستشارة المباشرة قد تشمل فئات عديدة: مستخدمو الموارد (الجماعات والشركات وغيرها)؛ والجهات الناظمة (السلطات العامة، المحلية أو الوطنية، وغيرها من جهات ناظمة)؛ والمنتفعون من الموارد (أي من يحصل على الموارد المستغلة أو يشتريها سواء بشكل قانوني أو غير قانوني)؛ وسائر أصحاب المصلحة المتضررين من آثار استغلال الموارد. من الأهمية بمكان التفكير في من تكون مشاركته في المفاوضات حيوية مع مراعاة ردود فعل المخربين المحتملين وأسلوب التعاون معهم. إن الإفراط في توسيع نطاق المشاركة عملية غير مجدية إذ يصعب أو ربما يستحيل معها التوصل إلى أي نتيجة؛ أما استبعاد أفرقة أساسية فيفقد العملية مشروعيتها أو يعرضها للنسف على يد تلك الأفرقة التي تشعر أنها جديرة في أن تجلس إلى طاولة المفاوضات.

ولا بد أيضاً من التأكد من توفر الآليات التي تكفل لممثلي الأطراف سلطة اتخاذ القرارات باسم من يمثلون. كما يتوجب على الوسيط أن يعرف ما إذا سيقوم المندوبون باستشارة مناصريهم للحصول على موافقتهم، وعليه أن يولي عناية خاصة للشعوب الأصلية والمجتمعات التقليدية حيث تكون قضايا التمثيل محفوفة بالمصاعب. ومن المستحسن في بعض الأحوال اعتماد إجراءات خاصة تتيح للممثلين التواصل المنتظم مع منظمات المجتمع الأهلي والمجتمعات المحلية. عند تصميم عملية الوساطة، لا بد من مراعاة التأثير المحتمل لدور نوع الجنس والمركز الاقتصادي الاجتماعي والانتماء العرقي على اهتمام الرجال والنساء بالموارد الطبيعية للتأكد من أخذ كافة المشاغل في الحسبان[23].

اختيار الوسيط وأشكال الدعم: يتوقف اختيار الوسيط أو الوسطاء وأشكال الدعم الضروري للوساطة على المداخل المحتملة إلى الوساطة ومدى تشعب عملية الوساطة والأهداف المتوخاة. على الوسيط، سواء كان فرداً أم فريقاً، أن يتحلى بالمهارات والمشروعية اللازمة للتحكم بشتى أبعاد الوساطة. ومن المفيد أحياناً اختيار فريق وساطة لأنه يتيح الموازنة بين

مختلف وظائف الوسيط ويجمع مهارات فنية واسعة ويعزز الشعور بالمشروعية. وقد تستدعي الوساطة الاعتماد على فريق من الوسطاء المحليين والمستقلين، ناهيك عن الحاجة إلى فريق وساطة متى شمل النزاع مستويات عدة تفرض توزيع الوساطة على مسارات.

لدى اختيار الوسيط وفريق الخبراء الداعم يتعين توقع احتمال ربط الوساطة بوسائل بناء السلام الأخرى. (راجع الفقرة 1-4-2 عن الحوار). ويؤدي الخبراء الفنيون والقانونيون دوراً هاماً في دعم فريق الوساطة، رهناً بطبيعة الموارد المتنازع عليها. وفي هذه المرحلة، من المستحسن أيضاً تحديد الأطراف الفاعلة الداعمة المحتملة لعملية الوساطة، لا سيما الجهات المرشدة والداعية والراعية.

تحديد الأساليب والإجراءات: يستدعي الإعداد للوساطة استعراض كافة الأساليب والإجراءات الضرورية لإنجاح الاجتماعات والأنشطة الأخرى التي تشكل جزءًا من عملية التفاوض. ويمكن أن تستخدم طوال عملية التفاوض كل الوسائل المتوفرة، من اجتماعات استشارية مع أصحاب المصلحة ومهام مشتركة لتقصي الحقائق وجلسات جوجلة الأفكار وخبرة خارجية واجتماعات خاصة سرية ومجموعات فرعية موضوعية ورحلات ميدانية وجلسات إخطار للجماعات، ذلك أن تنويع أشكال التفاعل بين الأطراف يسهم في استدامة الاهتمام في العملية وفي بناء العلاقات المختلفة.

وضع خطة العمل وتنظيم الأنشطة والدعم اللوجيستي واختيار المكان: يمثل تحديد موعد بداية الوساطة وتنظيم أنشطتها واختيار مكانها عناصر أساسية من مرحلة الاستعداد للتفاوض. ويطرح، على سبيل المثال، سؤال ما إذا كان من الضروري تحقيق مكاسب سريعة في بدء الوساطة لدفع عجلة العملية إلى الأمام وبناء ثقة متبادلة أولية، أو ما إذا كان من الأفضل الإفادة من المكاسب السهلة في مرحلة لاحقة. يتوجب التأمل في مدة الاجتماعات الفردية وتوقع تأخر العملية. إن رسم المحطات وتحديد أهداف في عملية الوساطة مفيدان إلا أن فرض مهل زمنية قد يأتي أحياناً بنتيجة هي عكس ما كان متوقعاً. وإن خصص للتدريب حيز في العملية فمتى موعده في جدول المفاوضات؟ وفي ما يتعلق بمكان الاجتماع، فثمة عمليات أو اجتماعات من المستحسن عقدها سراً وبعيداً عن

على أرض الواقع: تصميم العملية والمبادئ الأساسية في معاهدة مياه نهر السند



© CHANNI ANAND, KEYSTONE

يتجول شراج مأمون (في وسط الصورة إلى اليسار في السترة الحمراء)، وهو مسؤول باكستاني في لجنة مياه السند، مع مسؤولين هنود على ضفاف نهر التاوي في مدينة جامو في الهند. أنشأت معاهدة مياه نهر السند المبرمة عام 1960 لجنة السند الدائمة التي تنهض بالتعاون في شأن قضايا المياه العابرة للحدود في حوض النهر.

كانت معاهدة نهر السند، وهي اتفاق على تصميم عملية التفاوض ومبادئها الأساسية، شرطاً مسبقاً هاماً لتهيئة الظروف للتفاوض على توزيع حصص مياه نهر السند وروافده بين الهند وباكستان. وقد ساعد البنك الدولي الطرفين على تصميم العملية والاتفاق على مبادئ أساسية أولية بشأن طبيعة الحل الذي يتوخانه فضلاً عن التمثيل المطلوب لزيادة فرص التوصل إلى اتفاق نهائي. وبالتحديد، وافق الطرفان على التفاوض بشأن القضايا العملية ولا السياسية مما أدى إلى قيامهما بتعيين مهندسين للخوض في المفاوضات وذلك بدعم مهندس من البنك الدولي. سمح هذا النهج التقني للطرفين تجاوز عوائق عدة وساهم في اعتماد معاهدة نهر السند.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً دراسة الحالة رقم 6 في الجزء "باء".

الأنظار في حين أن بعض الاجتماعات الأخرى يستحسن عقدها في العلن. كما يتعين على الوسيط أن يسهر على أن تكون أماكن الاجتماع مريحة للأطراف ومأمونة و"محايدة" ومؤاتية لبناء الثقة والحفاظ عليها. ويتعين تقدير الكلفة وضمان التمويل المناسب لدعم العملية إلى نهايتها. وتؤدي الجهة الراعية عادة دور الممول.

تقديم التدريب على أساليب التفاوض والمواضيع التقنية: إذا تبين في أثناء التقييم أنه بين الأطراف تفاوت فادح في القدرات التقنية أو في القدرة على التفاوض، فقد يتحتم اللجوء إلى التدريب لتصحيح الوضع. على التدريب على فن التفاوض أن يركز على التفاوض على المصالح وأن يتناول تصميم العملية الفعال والمبادئ الأساسية للتفاوض التعاوني وتحقيق التوافق في الآراء. ومن شأن التدريب أن يحسن مهارات الأطراف المستضعفة، مثل الجماعات والفئات الاجتماعية المهمشة تقليدياً كالنساء والشباب، على التفاوض ومن ثمّ تعزيز فرص نجاح المفاوضات. أما التدريب الفني فالغرض منه تزويد المشاركين بمعلومات تقنية أساسية عن مواضيع محددة تتعلق بالموارد الطبيعية واطلاعهم على دراسات حالة تظهر أساليب تسوية نزاعات مماثلة على الموارد الطبيعية.

إن جو التدريب يوفر للأطراف فرصة أولى لاستكشاف القضايا في مكان محايد و"مأمون". أما الآراء والمواقف التي يتم التعبير عنها في خلال التدريب فلا تؤثر على المفاوضات القادمة، الأمر الذي يشجع الأطراف على الإعراب عنها بكل حرية. حتى أن جلسات التدريب المشتركة بين الأطراف تحفز على إحياء الحوار وبناء الثقة ولو بصورة غير رسمية أو غير مباشرة. وهي تساعد أيضاً الوسيط على تعميق فهمه للمصالح الجوهرية والإجرائية والنفسية المؤثرة ومن ثمّ على تصميم عملية الوساطة.

اعتماد تصميم لعملية الوساطة: يتعين على الأطراف أن تتفق على كافة جوانب تصميم العملية المذكورة أعلاه وأن تكيفها عند الحاجة. إن عملية الاتفاق بحد ذاتها تمثل فرصة سانحة لبناء الثقة والتوصل إلى توافق أولي في الآراء وتوضيح أصول الوساطة التي على أساسها تحاسب الأطراف. وكلما كان الاتفاق على تصميم العملية صريحاً كلما زاد الالتزام بالوساطة.

على أرض الواقع: الاستعداد للتفاوض في بوغانفيل، في بابوا غينيا الجديدة

قامت نيوزيلندا بالتوسط في المباحثات الأولى بين الأطراف المتنازعة في أزمة بوغانفيل بين 1997 و2001. في أثناء مرحلة الاستعداد للتفاوض، اتفقت الأطراف على عقد المباحثات في معسكر على أراضٍ أجنبية آمنة ومحايدة. وبفضل هذا القرار تمكّنت الأطراف من التعبير عن شكواها بمنتهى الصراحة وشعرت وكأنها تتفاوض على قدم المساواة. واكتفى الوسطاء بتيسير العملية ولم يديروا المباحثات بل وسهروا على أن تديرها الأطراف المتفاوضة حتى تتبنى نتائجها.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً دراسة الحالة رقم 2 في الجزء "باء"

على أرض الواقع: التدريب على التفاوض



© PRACTICAL ACTION

التدريب جانب هام من الاستعداد للتفاوض لأنه يمكّن أصحاب المصلحة ويزيد فرص نجاح الوساطة

بالنسبة إلى حوض النيل، فقد مهّدت دورات تدريبية دامت أسابيع وعقدت في القاهرة وبوجمبورا ونيروبي للتفاوض بشأن الإجراءات الانتقالية لتقاسم وتبادل البيانات والمعلومات عن حوض النيل التي أقرّت في عام 2009. وكانت الأنشطة التدريبية قد أثبتت نجاعتها في معالجة قضايا الاستشارة والقبول في المفاوضات بشأن اتفاق حوض نهر الميكونغ الذي أبرم في عام 1995. وفي كندا، سبقت التوصل إلى اتفاق الغابة الشمالية في عام 2010 دورات تدريبية نظمت في أثناء الاستعداد للتفاوض بغية بناء الثقة والقدرات لدى بعض أصحاب المصلحة.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

3-2 التفاوض

التفاوض هو المرحلة التي يعالج فيها مضمون الاتفاق وشروطه. في أثناء التفاوض، يساعد الوسيط الأطراف على التوصل إلى اتفاق يرضيها جميعاً. وإن كانت الظروف مؤاتية، يستطيع الوسيط أيضاً مساعدة الأطراف المتنازعة على تعزيز علاقتها حتى تسلك طريق التعاون. في هذه المرحلة من الضروري:

- توضيح ملامح القضايا؛
- وضع قاعدة معلومات مشتركة؛
- درس النهج أو النماذج البديلة لحل المشاكل؛
- تحديد عناصر الاتفاق التي يحتمل أن تؤيدها كل الأطراف؛
- تحديد شروط الاتفاق التي تراعي اهتمامات بعض الأطراف المتفاوضة أو جميعها؛
- إعداد اقتراحات الأطراف؛
- دراسة المساومات الضرورية لتجاوز القضايا العالقة؛
- عرض اقتراحات الوسيط للخروج من الطريق المسدود؛
- دراسة مقتضيات التنفيذ بما فيها الأحكام الرامية إلى تجاوز العوائق غير المتوقعة التي قد تعترض التنفيذ وأي مقتضيات أخرى متعلقة بالحوكمة؛
- إنجاز اتفاق حول صفقة نهائية تشمل اختبار النتيجة مع المناصرين والمصادقة عليه.

فيما يلي ممارسات حميدة من شأن الوسيط أن يسترشد بها في أثناء التفاوض على تسوية النزاعات على الموارد. في مرحلة أولى، يتم رسم إطار يساعد على تحديد مداخل ممكنة للوساطة مع مراعاة أبعاد النزاعات المتباينة. وفي مرحلة تالية، وصف للأساليب المفيدة لتسوية النزاعات على الموارد.

يرد في الفقرات التالية وصف لإطار يسهل تحديد المداخل إلى الوساطة إذ يعالج النزاع من خمس زوايا[24، 25] ألا وهي المشاكل المتصلة بالبيانات/المعلومات والمشاكل الهيكلية/المنهجية والمشاكل في العلاقات والتضارب بين القيم/المعتقدات والتضارب في المصالح. ولكل واحد من هذه الأبعاد الخمسة أسلوب معالجة خاص على النحو المبين أدناه.

- **المشاكل المتصلة بالبيانات/المعلومات**: يستطيع الوسيط اقتراح التوصل إلى اتفاق بشأن البيانات/المعلومات الوجيهة أو النهج المعتمدة في جمعها؛ أو تحديد المعايير المشتركة لجمع البيانات/المعلومات وتحليلها؛ أو الاستعانة بخبرة خارجية للحصول على المشورة أو حل اختلافات الرأي بشأن البيانات/المعلومات.
- **المشاكل الهيكلية/المنهجية**: يستطيع الوسيط وضع عملية صنع قرار منصفة تقبلها جميع الأطراف؛ أو إعادة توجيه النقاش بالتركيز على المصالح ولا على المواقف؛ أو إعادة تحديد كيفية توزيع ملكية الموارد المتنازع عليها أو التحكم بها أو تيسرها أو إدارتها؛ أو تعديل أسلوب الأطراف في ممارسة الضغط فيحوله من الإكراه إلى الإقناع؛ أو تعديل الجداول الزمنية لإتاحة المزيد من الوقت أو العكس؛ أو تصحيح العوامل التي تفرض ضغوطاً خارجية على الأطراف.
- **المشاكل في العلاقات**: يستطيع الوسيط الترويج لأساليب مشتركة بناءة لحل المشاكل؛ أو وضع قواعد لإدارة النواحي المتصلة بالمشاعر والانفعالات أثناء التواصل؛ أو وضع إجراءات تشجع التعبير عن المشاعر وتردّ لها مشروعيتها حسب مقتضى الحال؛ أو تجريد الأفكار والتعبير عنها بوضوح؛ أو تعزيز التواصل؛ أو تصويب الإجراءات للحد من تكرار أنماط التصرف السلبي.
- **التضارب بين القيم/المعتقدات**: يستطيع الوسيط توجيه مجرى النقاش لتجنب الخطابات حول القيم والمعتقدات المتعارضة؛ أو النهوض بالاتفاق على اعتبار أن الأطراف "اتفقت على ألا تتفق" على مجموعة من الأمور؛ أو الترويج لمجموعة من القضايا التي تتميز بقيم مشتركة متى كان الأمر ممكناً؛ أو تحديد الأهداف الشاملة المشتركة بين الأطراف؛ أو التسليم بأن النزاعات على القيم والمعتقدات لا تحل بالوساطة.
- **التضارب في المصالح**: يستطيع الوسيط إيلاء الأولوية للنهج القائمة على المصالح لتجنب الحالات التي لا غالب فيها ولا مغلوب؛ أو إيجاد الحلول المجزية للجميع؛ أو السعي إلى زيادة المنفعة المشتركة؛ أو اللجوء إلى معايير موضوعية؛ أو السعي إلى التسويات المتكاملة والتكميلية في مراعاة مصالح مختلف الأطراف.

وفضلاً عما سبق، ثمة اقتراحات مناسبة تماماً لعملية الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية:

تنظيم عمليات جمع البيانات المشتركة: في حالات كثيرة، تنجم النزاعات على الموارد الطبيعية عن معلومات غامضة أو متضاربة أو غير متسقة في حوزة الأطراف، تغذي مشاعر الارتياب المتبادلة. لذا فإن تنظيم عمليات جمع البيانات المشتركة والمصادقة عليها وتحليلها وسيلة مفيدة جداً للتوصل

إلى فهم مشترك وبناء الثقة بين الأطراف. ويمكن اعتماد هذا الأسلوب لتناول مجموعة واسعة من المشاكل المتصلة بالمعلومات مثل حجم الموارد أو كميتها أو معدل استغلالها أو توزيع الكلفة والمنافع أو تداعيات عوامل أخرى مثل تغير المناخ. لكن يتعين تصميم الأنشطة المشتركة بعناية لا سيما عندما تتفاوت القدرات التقنية للأطراف على جمع المعلومات وتحليلها. كما ينبغي أن يستند تصميم الأنشطة المشتركة إلى قراءة واضحة لما يعتبره كل طرف معلومة مفيدة، وإلى "أساليب المعرفة المختلفة" للحصول على المعلومات، وإلى مساهمة المعلومات التقنية في فهم الأطراف للمشاكل ولحلولها.

ويقضي نهج آخر قريب منه بعض الشيء بإنشاء منصات معلومات مشتركة تستطيع الأطراف المساهمة فيها بانتظام. ومن شأن تلك المنصات أن تحسن شفافية الوساطة وثقة الأطراف فيها وأن تعادل بين معلومات الأطراف. قد يستدعي إنشاء المنصة الاتفاق على طائفة من القضايا مثل نوع الآلية أو البروتوكول العلمي لتوليد المعلومات أو جمعها وشروط العملية بحد ذاتها واختيار الخبراء وتصميم عمليات تحليل المعلومات والمصادقة عليها. ويتوجب أحياناً وضع قواعد لضمان عدم تحجج الأطراف بالحاجة إلى معلومات جيدة للهروب من التفاوض حول القضايا المستعصية.

الاستعانة بالخبرة الفنية المتجردة والدروس المستخلصة من حالات أخرى: قد تتأثر المفاوضات على الموارد الطبيعية بأسلوب تفسير الأطراف للبيانات المتوفرة أو الفجوات الهامة في الوقائع. من المحتمل أن تدخل المفاوضات في طريق مسدود إذا اعتمدت الأطراف على بيانات متناقضة أو تفسيرات متباينة للبيانات عينها أو عندما يرى أحد الأطراف أن طرفاً آخر يحتفظ ببيانات أساسية أو يتلاعب بها. ويكمن دور الخبراء الفنيين المتجردين في عرض بيانات وتحاليل علمية صحيحة وموثوقة على كل الأطراف بالتساوي. وقد يكون في متناول أطراف ثالثة محايدة تقنيات متطورة (المعاينة الميدانية والتحاليل المخبرية والاستشعار عن بعد وأنظمة المعلومات الجغرافية والتصوير بواسطة الطائرات المسيرة وغير ذلك) من شأنها أن تعزز مصادر المعلومات والتحليل المتاحة أو أن تساعد على النظر إلى الإشكاليات من زاوية مفيدة. كما أن هؤلاء الخبراء قد يعرضون دراسات حالة مستمدة من مناطق أو دول أخرى نجحت في تسوية نزاعات مماثلة على الموارد أو في منع نشوبها. (راجع المرفق 2).

الانتقال في النقاش من أبعاد النزاع السياسية والإيديولوجية إلى جوانبه الفنية: من أساليب الوساطة الشائعة توجيه النقاش حتى يتناول الجوانب الفنية في النزاعات على الموارد الطبيعية من خلال تفادي الأبعاد السياسية والثقافية والإيديولوجية الحساسة. إنه الأسلوب المعروف بإضفاء الطابع الفني على النقاش وهو مفيد جداً في النزاعات على الموارد الطبيعية لأن عناصر كثيرة منها قابلة لأن تقاس وتخمّن بموضوعية، مثلاً كمية الموارد وجودتها وتوزيعها المكاني وتغييرها الموسمي أو درجة تعرضها للصدمات أو الإجهاد والاتجاهات في استهلاكها والطلب عليها والتغيرات البيئية على مدى السنين والقدرة على الانتعاش والطاقة على التحمل. ومع أن هذا الأسلوب يتيح فرصة تجاوز عوائق أساسية إلا أن الصعوبة فيه هي أن موارد عديدة تتأثر بمجموعة من العوامل التي يصعب تخمين توفرها وجودتها وقيمتها بشكل دقيق. وفي بعض الأحوال، قد يتوجب تضمين أي اتفاق نهائي أحكاماً تراعي هذا الواقع. فضلاً عن أن هذا الأسلوب يفترض تعادل الأطراف في قدراتها التقنية وهو الأمر الذي يتعين تحقيقه قبل أن تلجأ الوساطة إليه.

تحقيق المنفعة القصوى لجميع أصحاب المصلحة: عندما تتمحور المفاوضات حول كيفية توزيع موارد طبيعية محدودة على أصحاب المصلحة، يكمن الخطر في أن يخرج منها غالب ومغلوب. عليه، يلجأ الوسيط عامة إلى تحديد مجموعة كبيرة من المنافع المتأتية من الموارد موسعاً بذلك الحصة التي يمكن تقاسمها أو استخدامها بصورة مشتركة. ومن الأمثلة عن تلك المنافع فرص العمل والإرادات والخدمات وإتاحة الموارد والبنية الأساسية. فكلما أمكن زيادة عدد المنافع المتبادلة لمختلف أصحاب المصلحة ونطاقها كلما زاد احتمال التوصل إلى نتيجة مجزية للجميع[26].

فصل ملكية الموارد عن استخدامها وإدارتها: قد ترتبط ملكية الموارد الطبيعية بقضايا حساسة مثل الهوية والتاريخ والثقافة التي يصعب التفاوض عليها. ويجوز اختيار أسلوب فصل موضوع ملكية الموارد عن مسألة إدارتها أو توزيع الإيرادات المتأتية منها بسحب قضية الملكية صراحة من طاولة المفاوضات[27]. في هذه الحالة، تتفق عادة الأطراف على ألا تتفق على موضوع الملكية إلا أنها تبدي إرادة في التفاوض على استخدامها وإدارتها بما يعود بالمنفعة على الجميع شرط ألا يخل الأمر بمزاعمها على ملكية الموارد في المستقبل.

استخدام التصورات والنمذجة ودراسات الحالة والوسائل الأخرى لمساعدة الأطراف على تصور استخدام الموارد في المستقبل وإدارتها والمنافع الناجمة عن ذلك: تتوفر وسائل عدة لمساعدة الأطراف على مناقشة حلول محتملة للنزاعات على الموارد من دون المساس بالمصالح القائمة ومن دون أي حاجة إلى قرار سياسي أو تكليف. على سبيل المثال، تعطي التصورات احتمالات واقعية عن المستقبل حيث تتمكن الأطراف من دراسة الخيارات والنتائج ومقابلتها. وتبين دراسات الحالة التسويات التي توصلت إليها الأطراف في نزاعات مماثلة وتشير إلى المنافع التي كسبها كل طرف. أما النمذجة فتقدم للأطراف تنبؤات وإسقاطات تقنية الطابع تشمل طائفة من المتغيرات مثل توفر الموارد واتجاهات الاستهلاك وتغير المناخ والنمو السكاني والهجرة وإلخ. وكلها معلومات تساعد الأطراف في تقييمها الذاتي للتسوية المحتملة

على أرض الواقع: عملية جمع المعلومات المشتركة في سياق معاهدة نهر كولومبيا



© RICK BOWMER, KEYSTONE

سد بونفيل على نهر كولومبيا قرب أهوسة جزر كاسكيد في ولاية أوريغون

في عام 1944، أنشأت الولايات المتحدة الأمريكية وكندا المجلس الدولي لهندسة نهر كولومبيا لدراسة هيدرولوجيا حوض النهر وسكانه واقتصاده والسدود المشيدة عليه. وهذا مثل عن مساهمة عملية جمع المعلومات المشتركة في تجاوز سنوات من الحوار العقيم وكسر جمود المفاوضات التي انتهت بوضع معاهدة نهر كولومبيا التي وقعتها الدولتان في عام 1961 وصادقت عليها في عام 1964.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

وتولد زخماً للتوافق أو للتفاوض على أساس تكليف سياسي أوسع من أجل التوصل إلى تسوية. هذه الأدوات تساعد الأطراف على ابتكار الأفكار والحلول البناءة في جو غير رسمي قد يؤثر بصورة غير مباشرة على استراتيجيات التفاوض وعلى جدوى الاقتراحات التي يصيغها الوسيط.

استخدام المعايير الموضوعية والأطر الناظمة بشأن الموارد الطبيعية: تشكل المعايير الموضوعية لتحديد المقاييس والمؤشرات والأهداف التي تعتبرها جميع الأطراف منصفة أسلوب وساطة رائج في تسوية النزاعات على الموارد. فهي تجعل النقاش يتمحور حول الجوانب الفنية ويبدد أي انطباع بأن المعلومات منحازة لصالح طرف دون سواه. في النزاعات على الموارد، تشكل الأطر الناظمة القائمة على أصول الممارسات المهنية مصدراً لتلك المعايير. كما يمكن أن تستمد أيضاً من القوانين والسياسات الوطنية أو الدولية. وبالنسبة إلى النزاعات الدولية، إن اتباع القواعد الدولية من شأنه أن يبعد النقاش عن المصالح الوطنية المتنافسة. كما أن الامتثال

على أرض الواقع: المعلومات الفنية والخبرة بشأن الموارد الطبيعية في الصحراء الغربية

في المحادثات غير الرسمية التي دارت في تموز/يوليه 2011 حول الصحراء الغربية، وافق الطرفان (جبهة البوليساريو والحكومة المغربية) على عقد اجتماعات على مستوى الخبراء لمناقشة حالة البيئة والموارد الطبيعية. وتمت هذه المناقشات التقنية بدعم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2011 في جنيف حيث أكد الطرفان على نيتهما وضع قاعدة بيانات مشتركة للموارد الطبيعية الموجودة فضلاً عن مستويات الاستغلال الحالية حتى تكون أساس محادثات مقبلة بشأن مصائد الأسماك والمياه والفوسفاط وغيرها من الموارد الطبيعية.

المصدر: تقرير الأمين العام للأمم المتحدة. 2012. S/2012/197: تقرير الأمين العام عن الحالة فيما يتعلق بالصحراء الغربية، الفقرات 19-20 و23. الأمم المتحدة: نيويورك.

للمعايير الدولية يضفي على العملية مشروعية ويساعد على حشد الدعم عند تنفيذ الاتفاق. وفي جملة الأطر الناظمة الخاصة بالموارد الطبيعية تذكر الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف؛ ومن الممارسات الحميدة يذكر ميثاق الموارد الطبيعية ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية.

تعديل نمط التفاوض: تصل عمليات الوساطة على الموارد الطبيعية أحياناً إلى طريق مسدود عندما تتصلب المواقف فتراوح المفاوضات مكانها. قد يتوجب عندئذ على الوسيط أن يعدل نمط التفاوض. وفي متناوله أساليب عدة يتوقف استخدامها على الاحتياجات والسياق. فقد يختار اللجوء إلى محادثات غير رسمية أو دعوات لتناول العشاء أو رحلات ميدانية أو جولات دراسية أو زيارات مراقبة في المواقع. كما يمكن أن يساعد الأطراف على النظر إلى المشكلة من زاوية مختلفة بالاستعانة بالخرائط والصور المتحركة الرقمية أو بالاستحصال على معلومات جديدة تصور الوضع من زاوية جديدة. كما يمكن أن تقوم الأطراف سوية بتفقد الأماكن المتنازع عليها أو مواقع كانت موضع نزاعات مماثلة تمت تسويتها. ويجوز أيضاً دعوة خبراء أو أطراف في نزاعات مماثلة للتحدث عن تجربتها واستنتاجاتها. إن هذا المزيج من الأساليب الخلاقة قد يعدل نمط التفاوض دافعاً إياه في اتجاه بناء.

بناء قدرات الأطراف المستضعفة على مواجهة انعدام توازن القوى: عند وجود تفاوت فادح في توازن القوى بين الأطراف، يسهم بناء قدرات الطرف المستضعف كثيراً في تحسين نوعية المفاوضات ويزيد من فرص استدامة أي اتفاق. ولكي يكون الاتفاق مستداماً، لا بد أن تكون كل الأطراف قادرة على التفاوض على مصالحها. ويجدر خلال التفاوض على المصالح إدراك أن التسوية المجزية لكل الأطراف تدوم أكثر من الحالات التي يعتمد فيها مبدأ الغالب والمغلوب. فعندما يفتقر طرف إلى المهارات الضرورية، تتعثر المفاوضات أو تراوح مكانها، أحياناً لفترات طويلة، أو تفضي إلى اتفاق مبرم يشكك فيه الطرف المستضعف أو يرفضه لاحقاً. من المجدي شرح فلسفة التفاوض على المصالح حتى تفهم كل الأطراف، القوية منها والمستضعفة، أنه من مصلحتها المتبادلة أن تتفاوض مع أطراف مؤهلة.

عرض اقتراحات على الأطراف: من المجدي أحياناً أن يقدم الوسيط اقتراحات في شأن النزاعات على الموارد. وهو نهج يستدعي الدقة في التوقيت والقرار ولن يكون عملياً إلا إذا اعتبرته الأطراف مقبولاً. ولا يتقدم باقتراح سوى الوسيط الذي له من النفوذ والمصداقية ما يكفي في رأي أصحاب المصلحة في العملية. ولأن الأمر دقيق للغاية، يتردد غالبية الوسطاء في تقديم أي اقتراح في غياب طلب رسمي من الأطراف. وفي طبيعة الحال، فإن اقتراحات الوسيط قد تعقد الأمور أو تحلحل الأوضاع.

الاستعانة بالآليات أو المؤسسات المشتركة لمعالجة القضايا التقنية المتشعبة: بما أن النزاعات على الموارد تنطوي على قضايا تقنية متشعبة تستلزم معلومات مفصلة واهتماماً متواصلاً، قد تقرر الأطراف المتفاوضة أن تنشئ آليات أو مؤسسات مشتركة لمعالجتها لاحقاً بعد نهاية المفاوضات. وعليه يمكن أن تتناول المفاوضات والاتفاق إجراءات لإنشاء الآليات الجديدة وتشغيلها من دون محاولة حل القضايا التقنية في خلال المفاوضات. عندئذ من المحبذ أن تسعى الأطراف إلى الاتفاق على بعض البنود التالية: الصلاحيات والتكليف والتمثيل أو التوظيف والمؤشرات والمحطات وموقع المكاتب ومصدر التمويل وعملية تسوية المنازعات.

صياغة اتفاقات مرنة ومتكيفة لمواجهة الأمور المستجدة وتغيّر الأوضاع: يمكن تقييم جوانب كثيرة من الموارد الطبيعية والبيئية بعبارات كمية إلا أن المعارف غير كافية لتخمين تفاعل الأنظمة البيئية المتشعبة وتطورها واستجابتها لأشكال الضغط والصدمات والإجهاد. ويمكن تجاوز هذا الغموض في الاتفاقات بالوساطة عن طريق اعتماد ترتيبات إدارة مرنة ومتكيفة أو خطط طوارئ تقوم على اعتبارات محتملة مختلفة. على سبيل المثال، تتفق الأطراف على بلوغ أهداف معينة بواسطة استراتيجيات أو تقنيات محددة لتسوية نزاعها والتي يمكن رصدها وتقييمها بانتظام في خلال تنفيذ الاتفاق. وإن لم يتم بلوغ الأهداف، يجوز للأطراف أن تدخل التصحيحات اللازمة بفضل أحكام الإدارة المتكيفة.

على أرض الواقع: السياسات الوطنية والممارسات الدولية لتخفيض حرق الغاز في ألبرتا، في كندا

إن استعراض المعايير المعتمدة في دول أخرى مثل الولايات المتحدة والنرويج والممارسات الدولية الجيدة ساعد أصحاب المصلحة على تقييم خيارات تخفيض حرق الغاز المذاب في ألبرتا، في كندا، بصورة موضوعية. وتجسدت النتيجة في توجيه يفرض أهدافاً صارمة قصيرة الأمد لتخفيض حرق الغاز المذاب، ويعين الحدود القصوى للكمية الإجمالية من الغاز المذاب التي يجوز حرقها في كل موقع إن لم يتم بلوغ الأهداف الطوعية.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً دراسة الحالة رقم 3 في الجزء "باء".

تحديد أفضل طريقة لتوثيق الاتفاق والتصديق عليه وتعميمه: في الوساطة على الموارد الطبيعية، يمكن توثيق مجموعة واسعة من الصكوك والتصديق عليها وهي تأتي على أشكال متنوعة. والمهم هو أن تصاغ بشكل يحد من إمكانية الادعاء بأنها لم ترق إلى مستوى التطلعات أو أنها نكثت الوعود. والطرق المتاحة عديدة: مراسيم رئاسية وبيانات مشتركة ومذكرات تفاهم ومعاهدات رسمية واتفاقات قانونية وحتى حفلات وأعراف تقليدية. كما ينبغي إيلاء الانتباه الواجب لمصادقة مناصري كل طرف على الاتفاق بما يتماشى مع القوانين المحلية. وقد يتعين أيضاً اعتماد استراتيجية تواصل لتعميم نتائج المفاوضات على سائر أصحاب المصلحة والرأي العام بغية الظفر بدعمهم.

على أرض الواقع: اقتراحات تقنية من الوسيط

في المفاوضات التي جرت في خمسينات القرن الماضي وبداية الستينات بين الهند وباكستان بشأن نهر السند، عرض كل بلد خطته لاستغلال المياه بالاستناد إلى معلومات مشتركة عن المياه المتوفرة إلا أن كل واحد منهما اقترح توزيعاً مختلفاً تماماً لحصص الماء. وجاء البنك الدولي الذي كان يرعى المحادثات باقتراح بديل يقضي بتخصيص الجزء الأكبر من مياه الروافد الشرقية إلى الهند والجزء الأكبر من مياه الروافد الغربية إلى باكستان. لم يوافق الطرفان على الفور على هذا الاقتراح. فعرض البنك الدولي على الهند أن تبني المزيد من مرافق التخزين الأمر الذي رفضته. فركزت المفاوضات تالياً على قدر مساهمة الهند في تشييد مرافق التخزين الإضافي. وأجرى البنك الدولي مفاوضات منفصلة مع باكستان والهند والجهات المانحة الدولية للتوصل إلى اتفاق تم التصديق عليه في عام 1961. وكان هذا أيضاً شأن النزاع الحدودي بين بيرو وإكوادور حيث إن اقتراحات كفلاء الوساطة الأربعة ساعدت البلدين على إبرام اتفاق برازيليا عام 1998. وفي جملة العناصر الأساسية التي حملها اتفاق السلام في طياته إنشاء المناطق المتاخمة للحماية البيئية في سلسلة الكوندور الجبلية على طول الحدود المتنازع عليها والتي أصبحت محمية الكندور وكوتوكو في عام 2004.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً دراستي الحالة رقم 5 و6 في الجزء "باء".

4-2 التنفيذ

لا تنتهي الوساطة بالضرورة عند التوصل إلى اتفاق. قد تظهر في مرحلة تنفيذه مجموعة من الصعاب والضغوطات والنزاعات التي تطال استدامته. إن استمرار الاتفاق مرهون بمدى توقع تلك المشاكل وبأسلوب معالجتها طوال فترة تنفيذه. قد تشعر الأطراف بالإحباط أو الاستياء أو الخداع إن لم يتم توقع المشاكل ومعالجتها على النحو المناسب في خلال عملية التنفيذ. وقد ينهار الاتفاق إن لم تعالج مشاكل التنفيذ الجدية. وفي حالات كثيرة، تستمر الوساطة في أثناء مرحلة تنفيذ اتفاق متفاوض عليه حتى تعالج تلك المسائل المتعلقة مثلاً بإنشاء آلية الحوكمة الملحوظة في الاتفاق أو بالرصد وإبلاغ الأطراف بالتقدم المحرز في التنفيذ أو بآلية التظلم و/أو عملية تسوية المنازعات وبتصويب أحكام الاتفاق استجابة لمشاكل غير متوقعة في التنفيذ. وفي ما يلي أهم الاعتبارات المتعلقة بتنفيذ اتفاق على الموارد.

وضع إرشادات تنفيذ واضحة: في الاتفاق، يتعين استباق المشاغل الرئيسية التي قد تظهر في أثناء التنفيذ ومعالجتها؛ مما يعني تحديد دور كل طرف وصاحب مصلحة ومسؤولياته ووضع جدول زمني للتنفيذ مع مؤشرات واضحة وإنشاء نظام رصد وإبلاغ وآلية تعديل وأحكام لتسوية المنازعات. عند الحاجة، تكون الوساطة الخارجية فاعلة في تسوية الخلافات حول التنفيذ. إلا أن الإفراط في الاعتماد على وساطة الغير في مرحلة التنفيذ قد يقوض شعور الأطراف بالتحكم بمقاليد العملية[28].

السهر على أن يتضمن الاتفاق أحكاماً تكفل التكيّف ورجع الصدى في أثناء التنفيذ: على الاتفاق أن يروّج لنظام متكيف يتيح إدارة التنفيذ ويكون قادراً على التطور في مواجهة الأحداث أو القضايا المستجدة في أثناء التنفيذ، متوقعة كانت أو طارئة أو ناجمة عن تغير في الطبيعة. إن آليات الرصد والإبلاغ التي توفر للأطراف وأصحاب المصلحة معلومات استرجاعية بشأن التنفيذ حيوية لصون الثقة في العملية. وتكون هذه الآليات عادة قد صممتها الأطراف معاً وهي تشارك فيها أو تشرف عليها؛ وعليها أن تراعي المعلومات التقنية فضلاً عن المعارف المحلية والانطباعات. كما تفرض مجموعة من المسائل مثل الظروف البيئية أو التجارية المستجدة أو ترتيبات الحوكمة أو إجراءات تسوية المنازعات غير المجدية تصويب الاتفاق.

التخفيف من انعدام توازن القوى أثناء التنفيذ: في غياب توازن القوى بين الأطراف، يمكن الاستعانة بآليات التنفيذ وعمليات بناء الثقة المستمرة للنهوض بالنهج الجماعي في إدارة الموارد وصونه. ومن أجل تصحيح انعدام توازن القوى، يمكن تضمين الاتفاق آليات أخرى مثل عمليات تحكيم وتسوية المنازعات المقبلة وتنفيذ أحكام بديلة في مواجهة طوارئ ميدانية مختلفة والاستعانة بمراقبين مستقلين لرصد الامتثال والنهوض بالشفافية وعمليات مشتركة لإدارة الموقع والرصد والإبلاغ. إن تضمين نص الاتفاق نهجاً مرناً لأسلوب مفيد في مواجهة حالات التفاوت الفادح في توازن القوى لأنه يتيح فرصة تصويب النص حتى يتكيف مع المستجدات السياسية والاجتماعية والبيئية التي تطرأ على مر السنين.

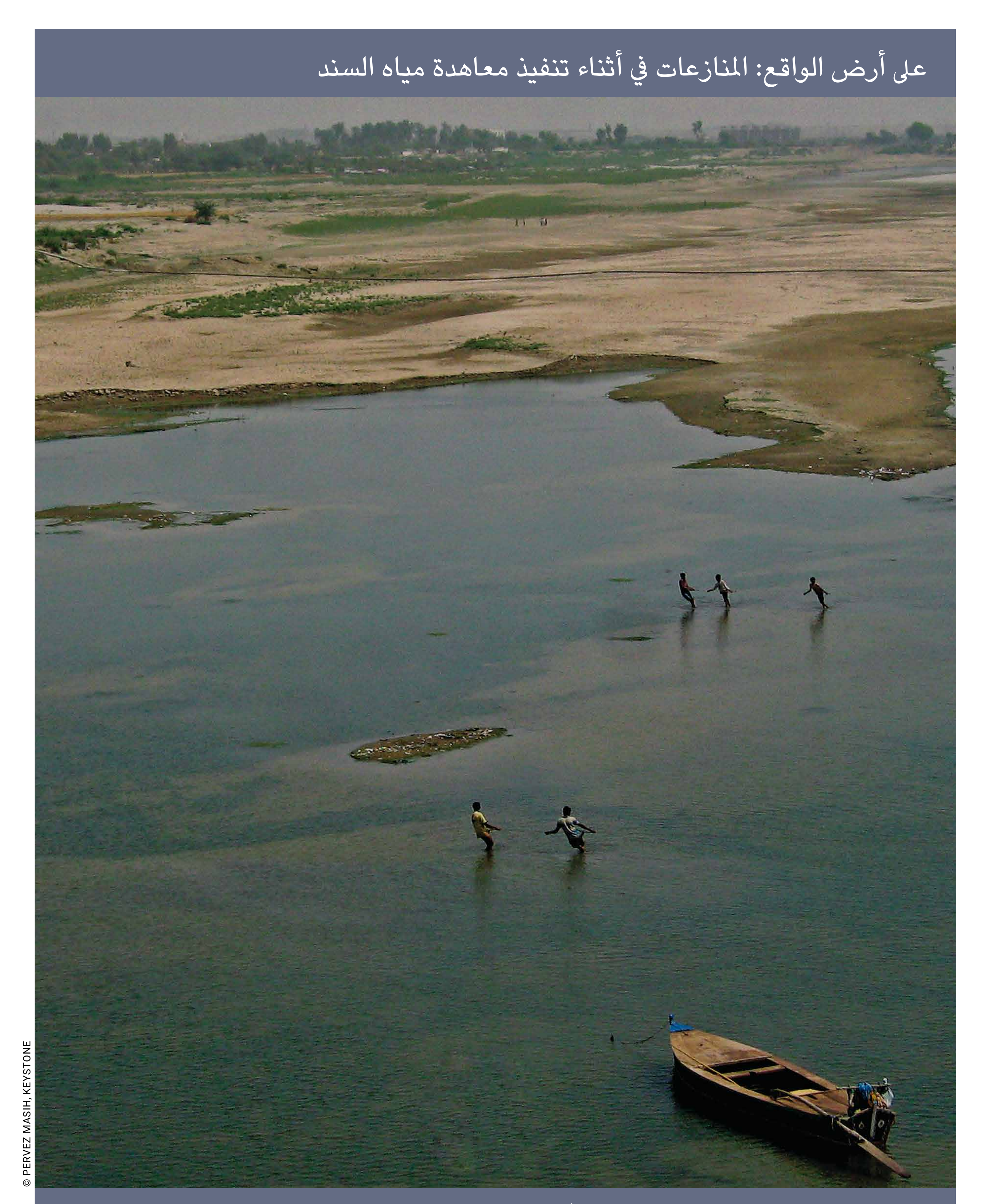
الاستعانة بإجراءات تسوية النزاعات و/أو آليات التظلم في أثناء التنفيذ: ينبغي تضمين كل اتفاق إجراءات لتسوية المنازعات وآليات للتظلم لأن المصاعب والاختلافات جزء لا يتجزأ من التنفيذ. تتسم هذه الآليات بالوضوح والشفافية وتتحلى بالمرونة الكافية لمواجهة شتى أنواع الصعوبات. يتعين على الآليات أن تتمكن من تسوية المنازعات والبت في الشكاوى على مستويات مختلفة، محلية أو وطنية أو دولية[29].

على أرض الواقع: تفعيل إطار حرق الغاز في ألبرتا، في كندا

إن الخطة الناظمة الواضحة لتفعيل إطار حرق الغاز في ألبرتا، في كندا، والتي أعدت جراء عملية ضمّت شتى أصحاب المصلحة، ساعدت على تخفيض حالات حرق الغاز. في عام 1999، أصدرت الجهات الناظمة التوجيه رقم 60 الذي تضمن إطاراً لإدارة حرق الغاز المذاب أعدّ في ضوء نتائج المفاوضات. وشمل رسماً بيانياً للحلول وتوصيات إدارية محددة وفرض أهدافاً صارمة على الأمد القصير لتخفيض حرق الغاز المذاب وعيّن الحدود القصوى للكمية الإجمالية من الغاز المذاب التي يجوز حرقها في كل موقع إن لم يتم بلوغ الأهداف الطوعية.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية راجع أيضاً دراسة الحالة رقم 3 في الجزء "باء".

على أرض الواقع: المنازعات في أثناء تنفيذ معاهدة مياه السند



صيادو سمك باكستانيون يحاولون صيد السمك في نهر السند

من الطبيعي أن تواجه الاتفاقات والمعاهدات مصاعب في مرحلة التنفيذ مما يبين الحاجة إلى تضمينها أحكاماً متعلقة بالحوكمة وإجراءات تسوية المنازعات على غرار ما ورد في معاهدة مياه السند حيث إن مجموعة من إجراءات تسوية المنازعات، منها استشارة لجنة السند الدائمة والاستعانة بخبير مستقل واللجوء إلى محكمة التحكيم الدائمة، ساعدت الطرفين على حل قضايا هامة.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً دراسة الحالة رقم 6 في الجزء "باء".

3 إرشادات الوساطة في النزاعات على فئات من الموارد الطبيعية

يركز هذا الفصل على الوساطة في النزاعات على فئات ثلاث من الموارد الطبيعية: الموارد الاستخراجية والأراضي والمياه. إنه يعتمد على مراحل الوساطة الأربع التي ورد وصفها في الفصل السابق والتي تنسحب على أي نزاع على الموارد الطبيعية. بعد عرض وجيز لكل فئة من الموارد، تسلط في كل حالة الأضواء على عوامل النزاع الرئيسية وتعرض مجموعة من أساليب الوساطة الفعالة والاتفاقات النموذجية. يتضمن هذا الفصل أيضاً قوائم من الأسئلة المفيد طرحها في خلال مرحلة التقييم لعملية الوساطة.

3-1 الموارد الاستخراجية

يشمل مصطلح "الموارد الاستخراجية" الموارد غير المتجددة مثل النفط والغاز والمعادن بالإضافة إلى الموارد المتجددة مثل الأخشاب التجارية. وكما ورد في المقدمة، تصنف هذه الموارد في الفئة الواحدة لأنه غالباً ما تتم إدارتها بشكل مماثل وتقوم عادةً باستخراجها شركات بموجب ترخيص أو عقد امتياز، فضلاً عن أن استغلالها يثير مصاعب متشابهة كالآثار الاجتماعية والبيئية الخطيرة واحتمال ظهور نزاعات مع المجتمعات المحلية على تقاسم المنافع.

تنطوي تنمية قطاع الموارد الاستخراجية على مجموعة من المراحل المعروفة باسم "سلسلة قيمة الموارد الاستخراجية"[30] وهي: اعتماد قرار استغلال الموارد الاستخراجية بالاستناد إلى قدر مناسب من الفطنة والقوانين وإجراءات صنع القرار الشاملة؛ ومنح العقود والتراخيص؛ ومراقبة العمليات؛ وتطبيق مقتضيات حماية البيئة والتخفيف من الأضرار الاجتماعية؛ وجباية الضرائب؛ والتوزيع السليم للإيرادات؛ وتنفيذ المشاريع والسياسات الإنمائية المستدامة. وبالرغم من أن هذه المراحل تتبع تسلسلاً زمنياً، إلا أنها بصفة عامة تؤخذ في الاعتبار عند منح الامتياز أو الترخيص، مع التذكير بأن معظم الموارد الاستخراجية يندرج ضمن سلاسل إمداد عالمية تتسم بقدر كبير من عدم الاستقرار الاقتصادي وتقلب الأسعار التي لا يد لأصحاب المصلحة المحليين فيها.

تأتي مشاريع استغلال الموارد الاستخراجية عادةً مصحوبةً بوعود مثل إنشاء فرص العمل وزيادة الإيرادات العامة وحفز النمو الاقتصادي. صحيح أنه في ظل الظروف المؤاتية، من شأن القطاع الاستخراجي أن يقدم مساهمةً هامةً إلى الاقتصاد الوطني. إنما، في واقع الأمر، غالباً ما تكون الموارد الاستخراجية متصلة بنزاعاتٍ سواء على شكل نزاعات منفردة أو كعنصر من صراع سياسي واسع النطاق. ومتى كانت المؤسسات العامة ضعيفة أو قاصرة، عانت البلدان الغنية بالموارد الاستخراجية من الآثار المضخمة لظاهرة "لعنة الموارد"[31].

3-1-1 عوامل النزاع

تتصل الموارد الاستخراجية بالنزاعات بأكثر من طريقة؛ ويحتمل نشوب نزاع في كل مرحلة من مراحل سلسلة قيمة الموارد الاستخراجية[32]. ويتضاعف هذا الاحتمال بشكل ملموس في الحالات التي تفتقر فيها الدولة إلى المؤسسات القادرة على إدارة الموارد بشكل فعال وشفاف ومسؤول. من منظور الاقتصاد الكلي، كان الاعتماد المفرط على حفنة من الموارد الطبيعية في الماضي السبب في ظهور شتى المشاكل المتعلقة بسوء التخطيط وارتفاع سعر العملة وزعزعة الاستقرار الاقتصادي. وفي الدول الضعيفة والمنهارة، غالباً ما يكون سوء السيطرة على استخراج الموارد الثمينة مرتبطاً باستيلاء مجموعات مسلحة ومنظمات إرهابية عليها. وأخيراً، قد تؤدي الأنشطة الاستخراجية الواسعة النطاق مثل التعدين أو الحراجة وما يعقبها من آثار اجتماعية وبيئية إلى إثارة النزاعات والصراعات العنيفة أو إلى تأجيجها. وفي ما يلي استعراض لعوامل النزاع الرئيسية على الموارد الاستخراجية.

غياب الأطر المؤسسية والقانونية والسياسية الفعالة: إنه جانب أساسي من جوانب النزاعات في الدول الغنية بالموارد الاستخراجية التي تكون فيها الأطر المؤسسية والقانونية والسياسية ضعيفة أو غير فعالة أو متناقضة أو حتى غائبة أحياناً، مما يقوّض استثمار الموارد وإدارتها بشكل فعال. قد تكون هذه المشاكل السبب إما في ظهور النزاع وإما في تفاقمه.

التنازع على الحدود: غالباً ما يتجاوز بعض الموارد كالنفط والغاز والمعادن الحدود الوطنية ممتدةً إلى مناطق تتضارب فيها المزاعم على الأراضي بين الدول أو المجموعات الإثنية المختلفة. ولطالما ولدت عمليات تعيين الحدود، التي تؤثر على السيطرة على الموارد الطبيعية، التوتر والجدل في ضوء عواقبها الاقتصادية والسياسية الهامة. لذلك يكتسي تحديد المناطق الاقتصادية الخالصة وتعيين الحدود البحرية أهمية بالغة نظراً لما له من تداعيات على ملكية مخزونات النفط والغاز البحرية. كما تشكل رغبة مجموعات إثنية في الاحتفاظ بحقوق استغلال حصرية في أراضٍ محددة من الدولة واحداً من أهم أسباب الخلاف في النزاعات الوطنية. وقد يحصل نزاع على الموارد الاستخراجية أيضاً نتيجة التضارب بين وجهة استخدام الأراضي للأغراض الملحوظة في الترخيص أو الامتياز ووجهة استخدام مقررة أخرى مثل إنشاء حديقة عليها أو كونها أراضي تعود ملكيتها إلى مجتمع محلي.

التسرع في استغلال الموارد الاستخراجية في غياب ضمانات كافية: عند اكتشاف الموارد الاستخراجية، سرعان ما يعتبر صانعو القرار، سواء من القطاع الخاص أو العام، أنه من الضروري استغلالها حتى تدر دخلاً، وذلك قبل وضع الإطار التنظيمي الملائم وتوفير الضمانات البيئية والاجتماعية الضرورية. بعبارةٍ أخرى، إن المطالبة باستغلال الموارد لا تراعي الحاجة إلى اكتساب القدرات الملائمة أو إنشاء الأطر القانونية والمؤسسية اللازمة أو إجراء المشاورات العامة المناسبة. لكن المضي بالعمل من دون التطرق إلى هذه المسائل يولد اعتراضاً قوياً على المشاريع الاستخراجية، فلا غنى بالتالي عن إطار تنظيمي متين قبل البدء بجني الأرباح لا سيما أن المصالح المالية المكتسبة واعتماد الميزانية الوطنية على مصادر الدخل هذه قد تحد من فرص الإصلاح في المستقبل.

ضعف إشراك المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة: ينشأ الكثير من النزاعات على المشاريع الاستخراجية أو يتفاقم بسبب عدم إشراك كافٍ أو مناسب للمجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة. كما أن أساليب الإشراك المألوفة لا تراعي احتمال نشوب نزاع ولا تعالج خصائص النزاعات على الموارد. فهي لا تأخذ في عين الاعتبار، على سبيل المثال، كل الأطراف الفاعلة وأصحاب المصلحة الأساسيين ولا مستويات النزاع المختلفة ولا تفاوت ميزان القوى بين الأطراف ولا احتياجات المجتمعات المحلية وأهدافها وممارساتها الثقافية. كما أن الكثير من العمليات يعجز عن مراعاة مبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة الأمر الذي غالباً ما يثير شكاوى المجتمعات المحلية المتضررة. متى لم يشرك أصحاب المصلحة الأساسيون على النحو المناسب ومتى تم تهميشهم واستبعادهم من عملية صنع القرار وما يتصل بها من مشاركة، زاد احتمال الاعتراض والتصعيد السريع للتوتر. في بعض الحالات، قد يعمد أصحاب المصلحة المهمشون إلى انتهاج نهج المواجهة السياسية أو العنيفة لإسماع أصواتهم.

تخييب التطلعات والوعود: قد ينجم عن تخييب التطلعات المتعلقة بالمنافع المتأتية من استغلال الموارد الطبيعية، مثل توفير فرص عمل، وزيادة الحركة التجارية المحلية، وتعزيز الأمن، وتوفير خدمات صحية، وتحسين مستوى التعليم والبنية الأساسية، تذمر في المجتمع المحلي يفضي أحياناً إلى نزاع. وهي الحالات التي تكون فيها التوقعات مبنية على تقديرات غير واقعية لما يمكن للمستثمرين والسلطات أن يقدموه أو لما يرغبون في تقديمه، أو الحالات التي يساء فيها فهم تلك التقديرات، أو الحالات التي تكون فيها التوقعات مبنية على معلومات خاطئة قدمت في المراحل الأولى من المشروع. كما ينشب النزاع أيضاً نتيجة عدم الوفاء بتطلعات واقعية كتلك الحالات التي لا يتم فيها تطبيق أحكام صريحة من عقد الامتياز أو من الاتفاقات مع السلطات المحلية أو أصحاب المصلحة، أو الوفاء بوعود شفهية أو الاختلاف عليها أو التأخر في الوفاء بها؛ وكلها حالات تثير الاستياء وتتسبب في ضرر مادي بل في إضعاف المنتفعين وتكبدهم تكاليف وأحياناً في خلاف بين أصحاب المصلحة.

على أرض الواقع: الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة

تقر الاتفاقية رقم 169 لمنظمة العمل الدولية بحق الشعوب الأصلية في أن تتم استشارتها بشأن الإجراءات والاستثمارات التي يمكن أن تؤثر عليها بصورة مباشرة. يمكن النظر إلى الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة على أنها عملية إشراك وموافقة متواصلة تنطوي على مشاركة الشعوب الأصلية المستمرة في كل مراحل سلسلة قيمة الموارد الاستخراجية. وفي حين تعترف المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية[٢٣] بصورة صريحة بإمكانية ممارسة حق النقض، إلا أن منظمة العمل الدولية ومقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية يعتبران أنه من شأن حق النقض أن يستقطب الأطراف في مواقف متصلبة على نقيض النتيجة المتوخاة ألا وهي تحقيق التوافق في الآراء.

تشمل عملية صنع القرار القائمة على الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة، في جملة ما تشمل، رسم خارطة تشاركية تحدد الشعوب الأصلية المتضررة، ومراعاة المعارف التقليدية، إلى جانب الأساليب الحديثة لجمع البيانات وتحليلها.

المصدر: منظمة العمل الدولية. الاتفاقية رقم 169 بشأن الشعوب الأصلية والقبلية. 1989.

التقاسم غير المتساوي للمنافع: إن الكثير من النزاعات على الموارد الاستخراجية تنشأ، أو تتفاقم، نتيجة تقاسم غير متساوٍ للمنافع، بدءاً بتقاسم الإيرادات وصولاً إلى فرص العمل ومروراً بالاستفادة من البنية الأساسية والخدمات العامة. ويزيد احتمال نشوب نزاع عنيف في البلدان التي لا توزع فيها المنافع بشكل متساوي بين المجموعات أو المناطق. وقد يواجه مشروع فردي معارضةً عندما يتم توزيع المنافع بشكل يبدو غير منصف، لا سيما بالنسبة إلى فئات المحرومين أو تلك التي تتحمل عبء الآثار السلبية من تلوث بيئي أو نزوح. في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى العوامل التالية:

- **توزيع الإيرادات محلياً وإقليمياً:** قد يترتب عن وجود موارد استخراجية ثمينة في إحدى المناطق اضطرابات إن وزعت إيراداتها بشكل غير عادل على كل مناطق البلاد وعلى المجموعات المعنية وعلى المجموعات المجاورة.

- **الإفادة من البنية الأساسية والخدمات العامة:** قد يشكل موقع البنية الأساسية والخدمات الرئيسية المتصلة بالموارد الاستخراجية واستخدامها بؤرة توتر مثلاً عندما يقيّد استخدام الطرقات والسكك الحديدية والموانئ وشبكات الكهرباء والخدمات المائية الداعمة للأنشطة الاستخراجية. وتتفاقم المشكلة عند اعتماد "نهج المعازل" الذي لا يضمن إمداد الخدمات والبنية الأساسية إلى المجتمعات المجاورة.

- **توفير فرص العمل وإنعاش الحركة التجارية:** من المتوقع حصول اضطراب أو نزاع عندما لا ينال السكان المحليون فرص عمل ملائمة وأجوراً كريمة وفرصاً تجارية في خدمة المشروع الاستخراجي. وما يزيد الطين بلة تفضيل أشخاص أو شركات تجارية من خارج المجتمع المحلي أو البلد على السكان المحليين.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية السلبية: للأنشطة الاستخراجية منافع للمجتمعات المحلية بالرغم من آثارها السلبية التي قد تتسبب في نزاع محلي. ومن شأن الحوكمة الضعيفة أن تضاعف الآثار الاقتصادية السلبية لظاهرة لعنة الموارد، بما فيها زيادة أسعار الصرف والتضخم المحلي والمضاربة على الأراضي وانخفاض تنافسية الصادرات. كما أن للأنشطة الاستخراجية تداعيات اجتماعية سلبية كثيرة مثل الفساد والنزوح وانتهاكات حقوق الإنسان وتدفق العمال المهاجرين واضطراب أساليب الاسترزاق التقليدية وتزايد المشاكل الاجتماعية وارتفاع معدلات الجريمة. وقد تتفاقم هذه المشاكل جراء الآثار البيئية، مثل انعدام الوصول إلى أساليب الاسترزاق التقليدية والأضرار التي تلحق بالموارد وتدهورها وتلوث الأرض والهواء والماء. وحتى عندما يكون للشركات الاستخراجية إجراءات متطورة لتقييم الآثار الاجتماعية والبيئية وإدارتها، نادراً ما تطبق هذه الإجراءات؛ وإن طبقت، جاء تطبيقها ناقصاً.

تضارب الامتيازات والتراخيص مع الحقوق النظامية أو العرفية في الأراضي والموارد: من شأن عقد امتياز أو ترخيص صدر بطريقة لا تعترف بالحقوق القائمة في الأراضي أو الموارد أو تتناقض معها أن يثير اضطراباً كبيراً. في بعض الحالات، لا تغطي الحقوق النظامية في الأراضي الموارد الجوفية أو يتم سحبها بموجب إجراء نزع الملكية تتخذه السلطات في ممارسة حقها في الاستملاك العام. أما الحقوق العرفية في الأراضي فتنطوي على صعوبات لأنه نادراً ما تكون موثقة أو معترف بها قانوناً. (للمزيد من المعلومات، راجع القسم 3-2 بشأن الأراضي).

غياب آليات تسوية المنازعات والتظلم المشروعة: في غياب آليات مشروعة وفعالة يلجأ إليها أصحاب المصلحة لتسوية المنازعات والتظلم، من المحتمل أن يتصاعد الاستياء ويتحول إلى أعمال عنف.

سوء إدارة إيرادات الموارد: إن الفساد وتحويل إيرادات الأنشطة الاستخراجية وسوء إدارتها على حساب المصالح الوطنية ومصالح الجماعات قد تثير السخط الشعبي وتتسبب في نزاع. وغالباً ما يحصل هذا الاختلاس للمحافظة على السلطة السياسية بواسطة شبكة المحسوبية. كما يمكن تحويل إيرادات الموارد الاستخراجية بعيداً عن المصلحة العامة لتمويل الجيش أو المجموعات المسلحة.

الاستخراج غير القانوني والأفعال الإجرامية: يرافق الأفعال الإجرامية عادة الاستغلال غير القانوني للموارد الاستخراجية والاتجار بها، إلى أن تصبح عاملاً في إثارة النزاعات في المناطق الغنية بالموارد والتي تعاني من حوكمة ضعيفة أو عدم استقرار أو نزاع مسلح. فيكون للأفراد والجماعات والشركات التي تعمل خارج نطاق القانون مصلحة في أن يبقى الوضع على حاله وتحاول بالتالي نسف المبادرات الهادفة إلى تغييره.

نهب الموارد الطبيعية: يتوقف دور الموارد الاستخراجية في النزاعات على عوامل عدة مثل طبيعتها وموقعها وطريقة استخراجها والأطراف الفاعلة المشاركة في استخراجها وتجارتها. في النزاعات، يجب التمييز بين الموارد القابلة للنهب والموارد غير القابلة للنهب. للموارد القابلة للنهب قيمة عالية ولا تواجه عوائق اقتصادية لاختراق السوق. بعبارة أخرى، إنها موارد ثمينة يمكن استغلالها بسبل حرفية (مثل الماس الغريني أو الخشب). تسهم الموارد القابلة للنهب في النزاعات في حال استعمال إيراداتها لتمويل المجموعات المسلحة؛ ويطلق عليها مصطلح "الموارد المؤججة للصراع" متى استخدم ريعها في تمويل جرائم حرب وانتهاكات حقوق الإنسان. أما الموارد

غير القابلة للنهب فتتطلب استثمارات كبيرة في البنية الأساسية وخبرة تقنية لاستخراجها أو نقلها (مثل النفط والغاز والمعادن المستخرجة من آبار عميقة مثل ماس الكمبرليت). إن الموارد غير القابلة للنهب تسهم في النزاعات في حال تعرضها للسرقة أو لضرائب غير رسمية خلال عبورها سلسلة القيمة حتى تكون مصدر دخل للمجموعات المسلحة.

انتهاك حقوق الإنسان: تشكل انتهاكات حقوق الإنسان محركاً هاماً للنزاعات كما يمكن أن تتسبب في احتجاجات أو أعمال عنف. قد تكون الشركات متورطة بانتهاكات حقوق الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء تعلقت بالآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية السلبية على المجتمعات المذكورة أعلاه أو بموظفيها أو بموردي الخدمات الأمنية. لقد أشار جون روجي[34]، الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، إلى الوسائل التي تلجأ إليها الشركات لانتهاك حقوق الإنسان، مثل استخدام الأطفال وعمل السخرة والتمييز وتقييد نشاط النقابات والترحيل القسري وأفعال قوى الأمن العامة والخاصة. نظراً لأن الأنشطة الاستخراجية عمليات واسعة النطاق تستلزم استثمارات كبيرة ونظراً للترتيبات الأمنية بين الدولة والشركات الاستخراجية (لا سيما في سياق المشاريع المشتركة)، من الضروري إيجاد حل يوفق بين متطلبات الشركات الأمنية وحماية حقوق الإنسان.

3-1-2 أساليب الوساطة والاتفاقات النموذجية

في متناول الوساطة في النزاعات على الموارد الاستخراجية عدد من أساليب الوساطة والاتفاقات النموذجية.

دعوة الأطراف الثالثة لإجراء تقييم فني محايد: في الكثير من النزاعات على الموارد الاستخراجية، يختلف فهم البيانات المتوفرة وتفسيرها باختلاف الأطراف. عندما تختلف الأطراف على البيانات التقنية الأساسية، من المفيد بمكان للأطراف أو الوسيط دعوة خبراء فنيين محايدين لإجراء تقييم علمي يرمي إلى اعتماد بيانات موضوعية في الوساطة. ويجوز إجراء التقييم بصورة مستقلة تماماً أو بالاشتراك مع الأطراف. في هذه الحالة الأخيرة، لا بد من أن تتفق الأطراف على المنهجية على أن يتم التحقق من البيانات بصورة مستقلة. وتجدر الإشارة إلى أن العمل المتضافر على الحد من أوجه الشك والخلاف أسلوب يعود بمنفعة على صعيد تسوية النزاع أكثر منه التوصل إلى فهم مشترك للواقع، لا سيما في النزاعات على الموارد الاستخراجية التي تقوم على تصورات للأضرار البيئية والمخاطر الصحية وخسارة سبل المعيشة. في طبيعة الحال، سوف يسهم التقييم الذي يجريه طرف ثالث لتحديد أوجه الاختلاف في التوقعات وتصنيفها في إزالة سوء التفاهم والكشف عن أوجه القصور وإضفاء طابع واقعي على التطلعات، الأمر الذي يشكل نقطة انطلاق جيدة للبحث في القضايا الرئيسية الواجب حلها.

بناء قدرات المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة على التفاوض: تفتقر المجتمعات المحلية والفئات الاجتماعية إلى المعارف والمهارات اللازمة للتفاوض بصورة فعالة مع الشركات والسلطات العامة على القضايا المتعلقة بإدارة الموارد الاستخراجية وتقاسم المنافع المتأتية منها. بالتالي، يشكل التدريب على التفاوض على المصالح والمهارات الفنية ذات الصلة وسيلةً فعالةً لتأمين التوازن في القدرات التفاوضية، وهو الأمر الذي يكتسي أهمية بالغة بالنسبة إلى الفئات المهمشة مثل الشعوب الأصلية أو النساء أو الشباب.

دعم مشاركة الدولة أو تعزيزها وتطبيق القانون: تقوم نزاعات كثيرة على الموارد الاستخراجية على خلاف بين الشركات والمجتمعات المحلية في سياق انخراط ضعيف أو غير متكافئ للدولة. في هذه الأحوال، من المستحسن، مثلاً، بناء قدرات الدولة أو السلطات المحلية على التدخل في النزاع و/أو تطبيق القوانين والأنظمة وإجراءات تسوية المنازعات السارية بطريقة منصفة ومتسقة.

اللجوء إلى اتفاقات تقاسم المنافع وتنمية المجتمعات: تشكل هذه الاتفاقات أداةً فعالة تساعد المجتمعات والشركات الاستخراجية على إيجاد أسس الاتفاق المتبادل. إن اتفاقات تقاسم المنافع تعنى بتوضيح توزيع المنافع والتكاليف والمسؤوليات المترتبة على استغلال الموارد الاستخراجية. وهي تطرق أيضاً إلى عدة مسائل مثل الحيازة أو ملكية الامتيازات؛ والإنصاف في التنمية؛ وتقاسم الإيرادات والعوائد؛ وتنمية المجتمعات والاستثمار في البنية الأساسية (بما في ذلك الإسكان والمرافق العامة)؛ والتدريب وفرص العمل؛ وتخفيف الآثار الاجتماعية والاقتصادية والبيئية؛ والرصد المستقل. وفي وسع الشركات الدخول في اتفاقات شراكة مع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية المحلية لدعم تنمية المجتمعات المقيمة في مواقع أنشطتها مع التركيز على البنية الأساسية أو بناء القدرات أو الخدمات الأساسية.

استعمال آليات التظلم: يواجه أصحاب المشاريع الاستخراجية نزاعات وشكاوى تتأتى من آثار أنشطتهم غير المتوقعة أو من حوادث معينة. وهذا يصح بغض النظر عن أي اتفاق بشأن المنافع والآثار أو اتفاق لتنمية المجتمعات. من هنا أهمية تأمين آليات تظلم فعالة تمنع تضخم الشعور بالإحباط. تجسد آليات التظلم الفعالة مبدأ "الوصول إلى سبل الانتصاف" واحداً من مبادئ جون روجي التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (راجع أعلاه).

وضع خطط مكانية ورسم الحدود: عندما تقع الموارد الاستخراجية بالقرب من مناطق حساسة بيئياً أو من مناطق ذات أهمية خاصة للاسترزاق المحلي (منابع مياه أو غابات أو أراضي صالحة للزراعة أو مراعي) أو داخلها، قد تنشأ نزاعات بشأن الآثار البيئية المحتملة للأنشطة الاستخراجية وتأثيرها على حقوق السكان المحليين. عندها، تمثل الخطط المكانية ورسم حدود المناطق الحساسة أو دروب الارتحال أو مواقع عمليات الاستخراج وسيلة مفيدة للتخفيف من وطأة الآثار السلبية ومنع النزاعات.

اعتماد اتفاقات بشأن المعايير البيئية: تصعب أحياناً مراعاة مخاوف المجتمعات بشأن الآثار البيئية المحتملة للأنشطة الاستخراجية بالاعتماد على التشريعات السارية ومعايير الأداء المتوفرة. لذا يلجأ بعض الشركات إلى اعتماد معايير بيئية وإجراءات تشغيل أكثر صرامة مما تنص عليه الأنظمة السارية، مثل معايير متشددة لضمان نوعية المياه والهواء أو ممارسات تشغيلية تحمي التنوع البيولوجي وتحفظ الموارد أو تقنيات إدارة النفايات الخطرة.

اعتماد اتفاقات "الوحدنة" بشأن الحدود المشتركة: لا بد من إطار للتعاون بين البلدان المعنية عندما تعبر ترسبات النفط أو الغاز الحدود الوطنية. من دون هذا الإطار، يؤدي غياب التنسيق إلى نتائج غير مجدية وغير فعالة ومضرة بالبيئة وبالعلاقات بين الدول. تساهم اتفاقات الوحدنة في جمع المزاعم المتنافسة على حقل النفط أو الغاز في خطة إنتاج واحدة تراعي جيولوجيا الموقع وتحدد أفضل شروط الاستخراج بغض النظر عن الحدود الوطنية. فيصبح بإمكان الدول اعتماد الاتفاق لتقوم باستغلال مشترك لحقول النفط والغاز يكفل الفعالية في أعمال التنقيب والحفر والإنتاج وتقاسم الإيرادات بشكل متساوي[35].

درس إمكانية إنشاء مناطق تنمية مشتركة على الحدود المتنازع عليها: عندما يعبر حقل نفطي حدوداً بحريةً متنازع عليها، بإمكان الوسيط أن يشجع الأطراف على إنشاء منطقة تنمية مشتركة عن طريق اتفاق تنمية مشترك. إنها وسيلة تتيح للدول التعاون في مجال التنقيب عن الموارد واستغلالها في حين تضع النزاع الحدودي جانباً من دون الإخلال بمزاعمها الإقليمية.

مراعاة المبادئ الطوعية بشأن الأمن وحقوق الإنسان والأطر الأخرى الخاصة بحقوق الإنسان: تشكل المبادئ الطوعية بشأن الأمن وحقوق الإنسان مجموعةً من المبادئ غير الملزمة الرامية إلى مساعدة الشركات الاستخراجية على

على أرض الواقع: تقييم فني محايد في دلتا النيجر


© MAZEN SAGGAR, UNEP

تلوث نفطي واضح على المياه السطحية في أوغونيلند

في عام 2006، طلبت نيجيريا إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة إجراء تقييم بيئي شامل للتلوث النفطي في أوغونيلند، وهي منطقة شهدت نزاعاً طويل الأمد على الموارد. في ذلك الحين، كانت نيجيريا تحاول إجراء وساطة بين المجتمع المحلي والشركة المنتجة للنفط. وفي حين بات معروفاً أن التدهور البيئي والتلوث الناتج عن استخراج النفط كان سبباً رئيسياً للاضطرابات الاجتماعية المتواصلة، إلا أنه لم يجر أي تقييم ميداني شامل أو مستقل لدرجة التلوث. فأجرى برنامج الأمم المتحدة للبيئة أول تقييم أساسي مستقل عن التلوث اعتمد فيه منهجية علمية لقياس الآثار البيئية والمخاطر المقابلة. لضمان موضوعية العملية، أجرى التقييم خبراء دوليون؛ كما شاركت المؤسسات المحلية لضمان الشفافية وقبول النتائج.

على أرض الواقع: تقييم فني محايد في دلتا النيجر (تابع)



© UNEP

اجتماع مع السكان في أوغونيلند، 2006. نظم ممثلو برنامج الأمم المتحدة للبيئة اجتماعات استشارية مع المجتمعات المحلية المختلفة المتضررة من التلوث النفطي قبل المباشرة بالتقييم البيئي

في عام 2011، قدمت نتائج التحاليل إلى نيجيريا. وجاء في التقرير توصية باتخاذ تدابير طارئة للحد من تضرر الصحة العامة وهي التوصية التي دخلت في صميم اهتمامات المجتمعات المحلية. وجاءت توصيات أخرى لدفع شركة النفط على المباشرة بمسح لسلامة منشآتها لمنع زيادة التلوث. فتمكنت الشركة من الاستفادة من بنية أساسية نفطية حيوية لإجراء أعمال الصيانة الوقائية. كما خرج التقييم بقاعدة معلومات تقنية أساسية متينة مشتركة بين الأطراف استندت إليها للتفاوض على برنامج لتنظيف التلوث. واليوم تقوم مجتمعات محلية أخرى في نيجيريا بالاعتماد على تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة عن أوغونيلند كنموذج لمعالجة مشاكل التلوث النفطي وما يتصل به من نزاعات.

المصدر: UNEP. 2011. *Environmental Assessment of Ogoniland*. United Nations Environment Program: Geneva.

إحلال توازن بين المشاغل الأمنية وحقوق الإنسان[36]. وقد أثبتت المبادئ الطوعية فائدتها في بناء العلاقات في سياق عمليات الوساطة و/أو الحوار بعد إنشاء المنتديات المتعددة الأطراف للمساعدة على تطبيق الاتفاقات أو الإشراف على تطبيقها. أما في ما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان الأخرى، فلا بد من آليات تظلم "داخلية" و"خارجية". ويعنى بالآليات الداخلية تلك التي تنشئها الشركات الاستخراجية حتى تتيح لموظفيها فرص تقديم الشكاوى وسبل انتصاف إن لحق بهم ظلم. أما الآليات الخارجية فهي تلك التي تتيح للمجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة المتضررين سبيلاً للانتصاف. وكلها آليات يتعين تصميمها في ضوء السياق العام واحتياجات من لأجلهم أنشئت.

على أرض الواقع: اتفاقات "الوحدنة"

الوحدنة هي "التشغيل المشترك والمنسق لمخزون من النفط أو الغاز بين كافة أصحاب الحقوق على مختلف المساحات التي يكمن هذا المخزون في جوفها"[37]. وتنشأ اتفاقات الوحدنة العابرة للحدود متى امتد خزان من النفط أو الغاز في جوف أراضي دولتين أو أكثر تتقاسم حدوداً مشتركةً. ومن أمثالها اتفاق سنرايز الدولي بين أستراليا وجمهورية تيمور – ليشتي الديمقراطية (2003)؛ والاتفاق حول حقل إيكانغا/زافيرو المشترك بين نيجيريا وغينيا الاستوائية (2003)؛ واتفاق ستاتفيورد بين المملكة المتحدة والنرويج (1979)؛ واتفاق فريغ بين المملكة المتحدة والنرويج (1976).

- تم تحديد عدد من الممارسات الحميدة في اتفاقات الوحدنة التي من شأنها أن تساعد على الحد من النزاعات في أثناء التنفيذ. وهي أحكام صريحة حول:
- مساحة الوحدة بما فيها الامتداد المساحي وعمقه وأسلوب معالجة الاكتشافات الجديدة؛
- الموارد التي يشملها الاتفاق – النفط أو الغاز أو كلاهما؛
- استخدام موارد أخرى، مثل المياه، التي قد تكون ضرورية لتيسير عملية الاستخراج؛
- توزيع الإنتاج والتكاليف بين البلدان المعنية، والتزامات تسديد العوائد والعلاوات، وتقاسم الإنتاج واسترداد التكاليف، والرسوم المتوجبة على أصحاب التراخيص؛
- الفروقات الهامة في تكاليف التشغيل قبل اتفاق الوحدنة أو التكاليف الإضافية المتكبدة أثناء الانتقال من اتفاق التشغيل المنفرد إلى اتفاق الوحدنة؛
- تحديد "فائدة الموقع" بما فيها كميات النفط أو الغاز النسبية الموجودة في جوف كل مساحة من الأرض التي يشملها اتفاق الوحدنة والكميات النسبية من المخزون القابل للاستخراج لكل مساحة؛
- تحديد "فائدة الوحدة" بالاعتماد على جمع فوائد الموقع وحجم كل موقع تمتلكه الأطراف؛
- إجراءات تمكن الأطراف التي تمتلك فوائد الوحدة من صنع القرار؛
- التفاعل بين مواقع التشغيل الموحد ومواقع التشغيل السابقة لاتفاق الوحدنة.

المصدر: Okoye A., T. Walde, S. Mahmud, and E. Bastida. 2007. Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective. *Houston Journal of International Law* 29: (2): 355-425.

على أرض الواقع: اتفاقات التنمية المشتركة

بالرغم من تضارب مزاعم الدول بشأن السيادة على الموارد الطبيعية، يمكن تنميتها بواسطة اتفاق تنمية مشتركة من دون الحاجة إلى تسوية النزاع على السيادة. إنه النهج المعتمد في تنمية المناطق البحرية. تنص الفقرة 3 من المادة 74 والفقرة 3 من المادة 83 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار صراحةً على إمكانية الدول "للدخول في ترتيبات مؤقتة ذات طابع عملي" متى تعذر عليها الاتفاق على الحدود البحرية لمناطقها الاقتصادية الخالصة، مما يتيح فرصة للتنمية المشتركة للموارد الطبيعية خلال "الفترة الانتقالية" إلى حين التوصل إلى اتفاق نهائي. مع العلم أن اتفاق التنمية المشتركة لا ينطوي على أي مساس بمزاعم الأطراف ولا بأمر تعيين الحدود النهائي.

عندما تعذر على نيجيريا وسان تومي وبرينسيبي الاتفاق على حدود المناطق الاقتصادية الخالصة، دخلا في اتفاق تنمية مشتركة عام 2001. وتشترك الدولتان اليوم في التنقيب واستغلال موارد منطقة التنمية المشتركة المتفق عليها فتتقاسمان المنافع والواجبات الناجمة عن الأنشطة الإنمائية بنسبة 60/40 في المائة على التوالي. كما أن اتفاق التنمية المشتركة ينص صراحة على أن أياً من الطرفين لم يتخل عن حقوقه أو عن المطالبة بالمنطقة كاملة أو بجزء منها.

المصـــــادر: Okoye A., T. Walde, S. Mahmud, and E. Bastida. 2007. Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective. *Houston Journal of International Law* 29: (2): 355-425; Olufemi A. A., and O. George. 2010. *Current Challenges in Unitization—The Nigerian Experience*.

الموارد الاستخراجية: أسئلة مفيدة

في وسع الوسيط أو المؤسسة الداعمة للوساطة أن تطرح أسئلة مفيدة حول الموارد الاستخراجية في مرحلة التقييم.

- في أي مرحلة من مراحل سلسلة قيمة الموارد الاستخراجية نشب النزاع أو تفاقم؟ هل هي المحاولة الأولى لتنمية الموارد؟ إذا كان الجواب بالنفي، هل كانت المحاولات السابقة سيئة الإدارة وهل ولدت شعوراً بالاستياء لم تتم تهدئته أو شكاوى لم تحل؟
- هل أن المشروع يضاعف المخاطر القائمة ومشاغل المجتمع المحلي؟
- ما هي العلاقة بين الموارد الاستخراجية وأي نزاع سياسي أوسع نطاقاً؟ هل أن أرباح الأنشطة الاستخراجية تمول أي نوع من التمرد؟
- هل أن الموارد قابلة للنهب أو غير قابلة للنهب؟ ما هي طبيعة عملية الاستخراج ومن يتولى توزيع المنافع؟ وهل يتم تقاسم المنافع بشكل شفاف وعادل بين أصحاب المصلحة؟
- هل أن المؤسسات والقوانين متناسقة مع المعايير الدولية المتعلقة بالموارد الاستخراجية وهل أنها مطبقة بشكل منصف ومتسق؟
- هل تتوفر قدرات كافية للرصد وإنفاذ الأنظمة والامتثال لمنع الاستغلال غير القانوني والاتجار بالموارد الاستخراجية؟
- كيف تمت مشاركة المجتمعات وأصحاب المصلحة في معالجة آثار الأنشطة الإنمائية وتوزيع منافعها؟ هل من آلية تظلم؟ وإذا كان الجواب بالإيجاب، هل أنها فعالة وموثوقة؟
- ما هو تأثير سلسلة إمداد الموارد الاستخراجية على النزاعات؟ ما هي درجة إدماج المؤسسات التجارية المحلية في سلسلة الإمداد؟ هل أن الروابط الاقتصادية الخلفية والأمامية كافية لتفادي ظاهرة معازل الموارد؟ ما هو مدى شفافية العلاقات بين الموردين المحليين والشركة المستثمرة؟ ما هي نسبة العمالة المحلية التي تضمها العقود؟ هل أن الأجور عادلة؟

2-3 الأراضي

تشمل الأراضي، بمفهومها الواسع، "سطح الأرض والمواد في جوفه والهواء فوقه وكل الأمور المثبتة في التربة"[38]. وبالتالي يشمل التعريف البيوت والمباني وسائر المنشآت بالإضافة إلى الموارد الطبيعية الموجودة فوق الأرض أو في باطنها. وتمثل الأراضي مصدر استرزاق حيوي وتتصل اتصالاً وثيقاً بأشكال أخرى من الموارد الطبيعية لا سيما المياه. وعليه فهي من ناحية أصول اقتصادية حيوية كما أنها، من ناحية أخرى، تمتُّ بصلة إلى هوية المجتمع وتاريخه وثقافته وسبل العيش فيه.

إنّ حيازة الأراضي مفهوم حيوي في النزاعات العقارية. وهي في الإجمال تشير إلى العلاقات القائمة بين الأفراد والمجموعات وذات الصلة بالأراضي وغيرها من الموارد. وتحدد أشكال حيازة الأراضي الجهة التي يجوز لها أن تستغل الموارد وطبيعة الموارد التي تستغلها ومدة الاستغلال وشروطه. وتصنف حيازة الأراضي عادة في فئات أربع هي: الخاصة والمشتركة والمتاحة للجميع والعامة. ومهما كان شكل الحيازة، فإن انعدام الوصول الآمن إلى الأراضي أو عدم الوضوح في حقوق الحيازة عاملان غالباً ما يسهمان في الإقصاء والفقر. لذلك فإن فهم شكل الحيازة في أي نزاع على الموارد الطبيعية شرط لفهم دوافع النزاعات على الأراضي وأساليب معالجتها[39].

1-2-3 عوامل النزاع

بين الأراضي والنزاعات صلة وثيقة مباشرة وغير مباشرة على أكثر من صعيد[40]. وهذه النزاعات شائعة نظراً للدور المركزي للأراضي في جوانب عديدة من حياة البشر، لا سيما في المجتمعات الزراعية والتقليدية. وعندما يتمحور النزاع حول الأراضي مباشرة (أي نزاع على الأراضي بحد ذاتها)، تدور المشكلة عادة حول قضايا الملكية والحيازة والوصول. وبما أن للأراضي قيمة اقتصادية ورمزية هامة، قد تنطوي النزاعات عليها على العواطف الحادة والتسييس. عندما يكون التمييز الاجتماعي أو الاستبعاد السياسي أو التهميش الاقتصادي في أساس النزاع على الأراضي، يزيد احتمال تطور هذا النزاع إلى صراع عنيف. وعندما يكون النزاع على الأراضي غير مباشر، يكون مرتبطاً باستغلال الموارد الاستخراجية أو بالحصول على المياه أو توزيعها. ومهما كان الحال، لا بد من معالجة الشكاوى المتصلة بالأراضي أو النزاعات ذات الصلة لأنها شرط أساسي لتحقيق السلام الدائم[41]. وفي ما يلي وصف للأسباب الرئيسية للنزاعات على الأراضي[42].

منع الوصول إلى الأراضي أو استخدامها أو السيطرة عليها: يعني منع الوصول إلى الأراضي إما إنشاء عوائق مادية أو فرض قيود على استخدام الأراضي مثل إنشاء بنى أساسية جديدة أو اعتماد السياسات التمييزية أو استعمال القوة أو التهديد باستعمالها. قد يعزى منع الوصول أيضاً إلى قرارات سياسية أو إدارية مستحدثة كمنح الامتيازات الزراعية أو الحراجية أو التعدينية. وفي حالات كثيرة، يستبعد بعض المجموعات عن الأراضي وعن عملية اتخاذ القرارات في شأنها لأسباب تعود إلى التاريخ وإلى العلاقات بين الأطراف والتي يحتمل أن تعود إلى عصر الاستعمار أو إلى توزيع الأراضي بصورة تمييزية أو إلى حروب أهلية.

الأخطار المحدقة بضمان حيازة الأراضي: غالباً ما تتأتى الشكاوى العقارية عن اعتماد التشريعات أو السياسات أو البرامج الجديدة أو المشاريع الاستثمارية الكبرى التي تؤثر مباشرة على ضمان حيازة الأراضي. وفي جملة المسببات، يذكر الإصلاح الزراعي وخصخصة الأراضي وتمليك الأراضي والامتيازات التي تمنح لشركات التعدين. وكلها تدابير متصلة بتعديل الوضع الراهن والذي يفترض أنه يؤثر على عرض الأراضي والطلب عليها أو على أنماط استخدامها أو على التنافس بين أشكال استخدام متعارضة.

التضارب بين أنظمة الحيازة العرفية والنظامية: يمكن أن تكون العلاقات الغامضة بين أشكال ومؤسسات الحيازة المختلفة مصدر احتكاك لا سيما بين جماعات المزارعين والرعويين. وقد يسود التوتر أيضاً أشكال الحيازة المختلفة من نظامية وعرفية وغير رسمية ودينية. وقد تزداد حدته عندما تسعى الدولة إلى إدراج في إطار القانون النظامي تلك الأراضي التي تطالب بها، بموجب النظام العرفي، الجماعات القبلية أو الإثنية أو الدينية التي تعتبر أنها جزء من هويتها القومية. فضلاً عن ذلك، فإن نظام حيازة الأراضي العرفية معقد إذ يدمج الحقوق العقارية في شبكة متشعبة من العلاقات والمستويات، فيحدد على سبيل المثال حقوق الأفراد في الأسرة المعيشية الواحدة وحقوق الأسرة المعيشية الواحدة في شبكة الأقرباء وحقوق شبكة الأقرباء في الجماعة.

ندرة الأراضي وتغيير وجهة استخدامها وظاهرة الهجرة: تسهم مجموعة من الأسباب الطبيعية وأخرى من فعل الإنسان في تدهور الأراضي وبالتالي في تحول سبل الاسترزاق واستخدام الأراضي وأنماط الهجرة. وهي تتراوح بين التصحر وتغير أنماط الطقس والظروف المناخية وأثار سوء تكيف أساليب الاسترزاق وإدارة الموارد غير المستدامة. وكلها يسهم في زيادة ندرة الأراضي الخصبة والتنافس بين المجموعات على الوصول إليها. ومن الأهمية بمكان فهم التحولات من أجل تخفيف من حدة مسببات النزاعات وإحسان اختيار الحلول لتسويتها.

التضارب بين المطالبة بالأراضي والاستيلاء عليها والإشغال الثانوي: بعبارة عامة، يمكن القول إنّ النزاع ينطوي على تغير في توازن القوى وتسوية الحسابات القديمة التي تحمل غالباً بعداً عقارياً. وفي حالات كثيرة، يتزامن الاستيلاء على الأراضي مع وصول مجموعات جديدة إلى السلطة. وينتج من هذا الأمر أنه من الشائع أن تتزاحم مجموعات على المطالبة بالأراضي مستفيدة من الظروف التي سمحت لها

التقرب من مصادر السلطة والنفوذ. ويحصل ذلك مثلاً متى تعود مجموعة من النازحين إلى أراضيها بعد نهاية حرب أهلية لتجد أفراداً أو مجموعات أخرى قد احتلتها. إن هذه الظاهرة التي يطلق عليها اسم الإشغال الثانوي مشكلة متكررة في حالات إعادة توطين النازحين أو اللاجئين أو المقاتلين المسرحين. كما أنه وفي حال عاد النازحون إلى أراضٍ محتلة يقومون في الأغلب بالاستيطان المؤقت في مناطق أخرى مما يتسبب في سلسلة من النزاعات المتتالية مع مجموعات من الأطراف الفاعلة الأخرى التي تزعم أن الأراضي أراضيها أو التي كانت بدورها في عداد المجموعات النازحة. ومما يزيد الطين بلة أن إتلاف صكوك الملكية أو السجلات العقارية أمر شائع في النزاعات المسلحة. إن النزاعات التي تسببها تلك العوامل دارجة في البلدان التي شهدت نزاعات عنيفة.

انعدام فعالية آليات تسوية المنازعات: غالباً ما تكثر النزاعات العقارية إلى حد أنها تطغى على قدرة آليات تسوية المنازعات سواء كانت قضائية أم عرفية، مما يعني أن التسويات تستغرق وقتاً طويلاً أو تعتبر مستحيلة فتولد الإحباط الذي يتحول إلى عنف. فضلاً عن ذلك، قد يصعب اللجوء إلى آليات التسوية أو استخدامها بسبب المسافة أو الرسوم الباهظة أو الوثائق المطلوب توفيرها أو عدم الإلمام بالإجراءات أو الأمية. وقد تكون تلك الآليات صعبة المنال بالتحديد بالنسبة إلى النساء أو المجموعات الإثنية المهمشة.

الانتقال من نظام حيازة إلى نظام آخر: إن الانتقال من نظام حيازة إلى نظام آخر قد يتسبب في نزاع في غياب عملية فعالة لكفالة سلاسة عملية الانتقال وتسوية المنازعات العقارية الكثيرة التي تنشأ أثناء ذلك. فيمكن مثلاً توقع احتكاكات عند الانتقال من الحيازة العرفية إلى الحيازة النظامية أو من الحيازة المشتركة إلى الحيازة الخاصة. وقد تعود الشكاوى إلى ماضٍ بعيد أي إلى تاريخ نقل الأراضي المستعمرة إلى الدولة في عهد الاستقلال من دون التنبه إلى حقوق الملاك العرفيين.

استرجاع الأراضي المشتركة "غير المستخدمة": قد تحاول السلطات الوطنية أو المحلية استرجاع أراضٍ مشتركة يبدو وكأنها غير محروثة أو غير مسكونة من أجل استغلالها. ومن شأن أي محاولة من هذا القبيل أن تولد نزاعاً بين السلطات والجماعات المتضررة لا سيما في تلك الحالات التي تتطلب طقوس المجتمعات التقليدية أن تترك الأرض بوراً لسنين طويلة أو تلك التي تكون فيها الأراضي محمية لأسباب دينية.

3-2-2 أساليب الوساطة والاتفاقات النموذجية

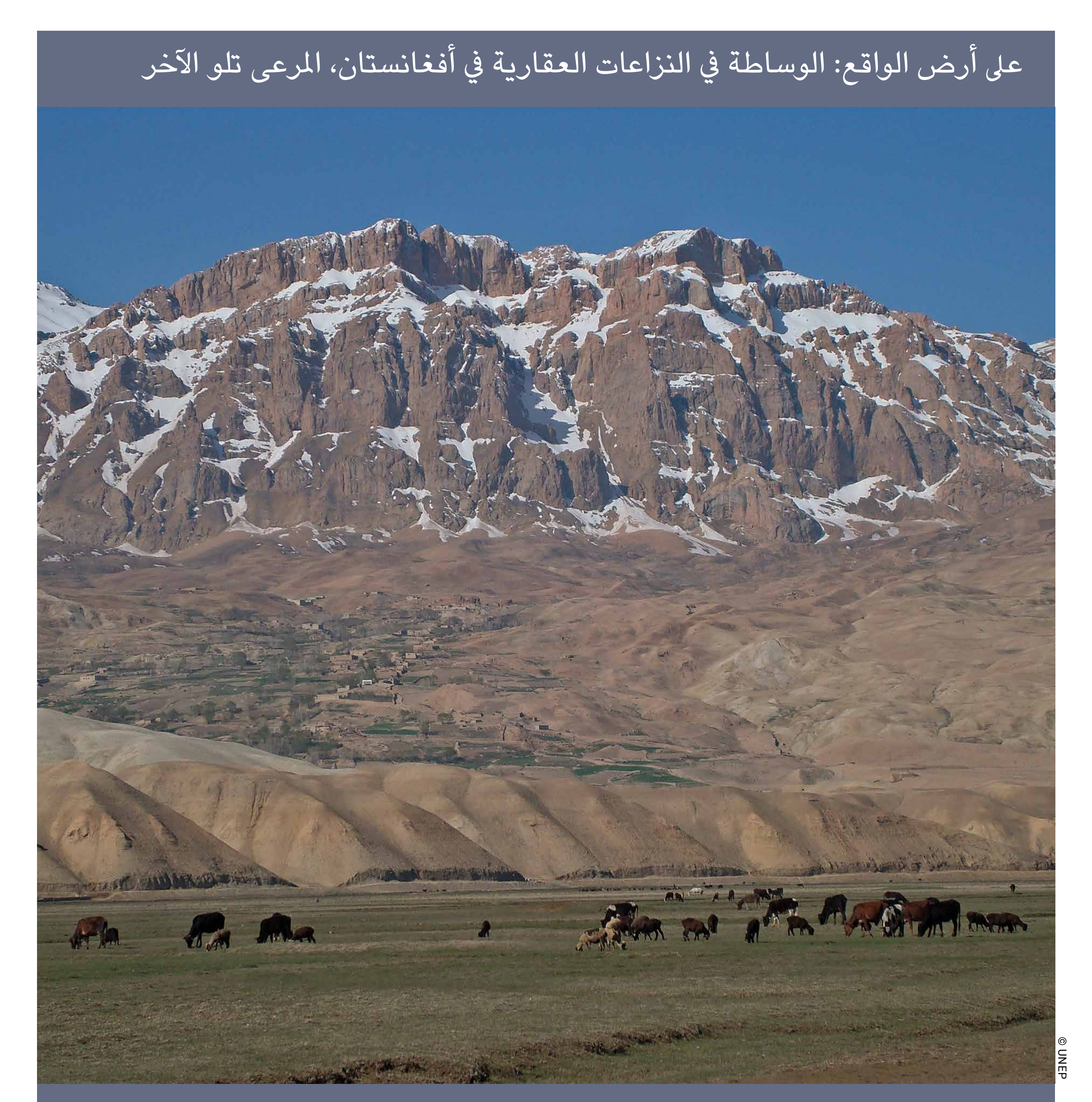
في ما يلي وصف تفصيلي لأساليب الوساطة والاتفاقات النموذجية التي أثبتت جدواها في الوساطة في النزاعات على الأراضي.

وضع نظام متكامل لتسوية النزاعات العقارية يعتمد على الوساطة: إن واحداً من أهم أساليب إدارة أعداد كبيرة من النزاعات العقارية يكمن في وضع نظام متكامل لتسويتها بالاعتماد على الوساطة. ويستدعي هذا النظام تصنيفاً للنزاعات لكفالة إخضاع كل نزاع لإجراء التسوية المناسب وتوجيه النزاعات المناسبة إلى الوساطة. ومن المستحسن أن يكون نظام الوساطة المعتمد قادراً على معالجة شتى نواحي النزاع المتداخلة. فيتعين أن تربط الوساطة، مثلاً، بين الآليات العرفية والنظامية وبين الإجراءات المحلية والوطنية. وينبغي إدراج الوساطة بعناية في نظام أشمل لتسوية النزاعات من أجل تفادي التضارب بين الأحكام والمفاضلة بين المحاكم وتشرذم المطالبات. وفي وسع التصميم الاستراتيجي أن يضمن التكامل بين مستويات النظام المختلفة وأن يتيح فرصة الطعن في القضايا المناسبة. ولا بد من بناء قدرات من يعمل على تطبيق هذا النظام. ومن الأهمية بمكان أن تنسق الهيئات العامة أنشطتها على مختلف الأصعدة.

تسوية أعداد كبيرة من النزاعات العقارية المتشابهة: يجوز اعتماد نهج واحد في تسوية النزاعات المتشابهة. ويكمن الحل المحتمل في سن تشريع أو اعتماد سياسة من شأنها أن تقدم حلاً واضحاً وفعالاً لأعداد كبيرة من النزاعات المتشابهة. وقد لا تستدعي تسوية بعض النزاعات أكثر من توضيح القانون أو تعزيزه في حين أن البعض الآخر يتطلب توضيح إجراءات تطبيق أحد القانونين الساريين. وقد يكمن الحل أيضاً في إنشاء هيئة عقارية أو مؤسسة متخصصة مؤقتة. من المتوقع أن تضع الهيئة العقارية نظاماً شفافاً متعدد القنوات لاستقبال المطالبات وتسجيلها ونظاماً يتيح تقييم الأهلية وإجراء التحقيق وتقديم خدمات الطرف الثالث لتسوية المنازعات وتقفي آثار النزاعات ورصدها و/أو وضع آلية لمراقبة الامتثال والإنفاذ. وإذا كانت المشكلة تقوم أساساً على عودة أعداد وافرة من النازحين واللاجئين الذين فقدوا القدرة على الوصول إلى أراضيهم، لا بد من إنشاء آلية تعويض تقدم لهم قطع أرض بديلة أو تعويضاً نقدياً.

الإفادة من آليات الوساطة المحلية والعرفية: إن الأطراف الفاعلة المحلية طرف في نزاعات عقارية كثيرة يستدعي حلها معرفة الواقع المحلي. وفي حالات كثيرة، ثمة آليات عرفية قائمة تعمل على معالجة النزاعات على الأراضي أو قادرة على حلها. وغالباً ما تعتبر الأطراف الفاعلة المحلية هذه الآليات مشروعة. ويمكن ربط الآليات المحلية والعرفية بالإجراءات النظامية ذات الصلة لإنشاء نظام هجين على أن يتم ذلك من دون تقويض الآليات والإجراءات المحلية بل بما يكفل الاتساق مع النظام الوطني. ولا غنى تارةً عن إدخال ضوابط إلى الآليات المحلية لضمان العناية الواجبة أو تجنب بعض أشاكل التمييز؛ ولا مندوحة طوراً عن الآليات التي تضمن أن يصون النظام الوطني الأوسع التسويات المحلية. على كل حال، ينبغي النظر بجدية بالغة إلى دور الآليات المحلية والعرفية على أنها وسيلة فعالة جداً ومشروعة لتسوية أعداد كبيرة من النزاعات العقارية المحلية.

على أرض الواقع: الوساطة في النزاعات العقارية في أفغانستان، المرعى تلو الآخر



يعود النزاع بين قبائل الكوشي الرحل والمزارعين الهزارة للوصول إلى المراعي إلى عقود من الزمن

إن الوصول إلى مراعي مرتفعات وسط أفغانستان كان سبب خلاف مزمن بين قبائل الكوشي الرحل وقبائل الهزارة المستقرة. تطالب قبائل الكوشي بممارسة حقها القانوني في الوصول إلى المراعي الصيفية القائم على نظام من الرخص الذي يعود إلى العقد الأخير من القرن التاسع عشر؛ في المقابل، تتمسك الهزارة بحقوقها الجماعية العرفية في تلك الأراضي. وقد تحول الخلاف إلى نزاع عنيف أكثر من مرة وأصبح سبباً لزعزعة الاستقرار. في عام 2009، طلب إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يقترح خطة لإنشاء نظام متكامل لتسوية النزاعات العقارية مع اعتماد نهج تفاوضية ونهج تشاورية لتسوية الطلبات المتضاربة على مراعي المرتفعات. وكان المطلوب إرساء الخطة على الدروس المستقاة من المحاولات الماضية الجزئية أو الفاشلة. وقامت الخطة على نشر أفرقة وساطة محلية يدعمها خبراء دوليون للعمل على تسوية النزاع بين القبائل المرعى تلو الآخر. واستدعى الأمر إجراء عمليات تقييم مشتركة لحالة كل مرعى متنازع عليه وسياقه ووضع أنظمة خاصة بالمراعي وتدابير إعادة التأهيل وتحديد البدائل وتقديم التعويض المناسب متى لم يعد الوصول ممكناً. واشتملت الخطة أيضاً على نهج تفاوضية واسعة النطاق مثل نزع السلاح في الأقضية المعنية وتوحيد خطة تسوية المنازعات باعتماد قوانين وسياسات شاملة مثل السياسة العقارية الوطنية وخطة المراعي الوطنية ومشروع قانون المراعي.

المصدر: Wily, L. 2015 forthcoming. Resolving Natural Resource Conflicts to Help Prevent War: A Case From Afghanistan. In *Livelihoods, Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding*, ed. H. Young and L. Goldman. Earthscan: London.

على أرض الواقع: الوساطة المحلية لتسوية النزاعات العقارية في جمهورية الكونغو الديمقراطية



© UNEP

إن التنافس على الأراضي الخصبة والرواسب المعدنية الهائلة يغذي النزاع في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية

في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، ما زال التنافس الحاد على الأراضي الخصبة والرواسب المعدنية الهائلة يغذي النزاع. ومنذ عام 2009، ينفذ مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية برنامجاً لتسوية النزاعات العقارية في كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية وإيتوري في إطار استراتيجية الدعم الدولي للأمن والاستقرار. ويرمي البرنامج إلى منع النزاعات والخلافات العقارية في المناطق التي يعود إليها النازحون والحد منها بواسطة فريق من الوسطاء المحلين الذين يتعاونون مع مراكز الوساطة العقارية في مجتمعات مناطق النزاع الأساسية. ويتيح البرنامج لأعضاء المجتمعات المتضررة أن يطالبوا بحقوقهم العقارية وأن يحصلوا على المشورة والمعلومات بشأن القضايا العقارية. إن الاستعانة بأفرقة وساطة جوالة مكونة من وسطاء محليين أسلوب بديل مجدي لتسوية المنازعات في ضوء نظام الحيازة العرفي السائد وفي غياب خطة استخدام الأراضي ونظام المساحة. كما أن أنشطة الوساطة ساهمت في تحسين التعاون بين الهيئات العقارية العامة والسلطات التقليدية على صون حقوق المجتمعات في استخدام الأراضي وعلى وضع سياسة عقارية وطنية.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً: UN HABITAT. 2013. *Guide to Land Mediation Based on the Experience in the Eastern Democratic Republic of Congo*. United Nations Human Settlements Programme: Nairobi.

الإفادة من آليات تسوية المنازعات القائمة: من المجدي كمبدأ عام الإفادة من آليات تسوية المنازعات القائمة عوضاً عن إنشاء آليات جديدة. وتنسحب هذه القاعدة على الآليات النظامية والعرفية الفعالة والمشروعة. على سبيل المثال، قد تعتمد إحدى الجماعات نوعاً من آليات الوساطة العرفية إلا أن هذه الآلية لا تتناول بالضرورة النزاعات العقارية. فبعد إدخال التعديلات الضرورية، تصبح تلك الآلية مؤهلة للنظر في القضايا العقارية أيضاً. وتحتاج الآليات القائمة عادة إلى أنشطة بناء قدرات ودعم مستهدفة حتى تتمكن من معالجة جدول قضايا جديدة. وفي طبيعة الحال، فإن الإفادة من الآليات القائمة لا يعني تجاهل الحاجة الماسة إلى آليات جديدة في حالات كثيرة لا سيما متى ثبتت عدم فعالية الأنظمة القائمة أو متى افتقرت إلى مشروعية في نظر الأطراف الفاعلة المحلية.

استكشاف أشكال جديدة لحيازة الأراضي: إن ضمان الوصول إلى الأراضي في غاية الأهمية بالنسبة إلى أساليب العيش والتنمية. إنما لا تشكل الملكية الخاصة إلا أسلوباً واحداً لضمان الحيازة إذ يمكن بلوغ الغاية نفسها بوسائل واتفاقات نموذجية بديلة مثل الريع والإيجار والملكية العقارية مطلقة المدة والملكية العقارية مطلقة المدة المشروطة وحقوق العبور، بما فيها الحقوق الموسمية، على سبيل المثال. أما في ما يتعلق بالنزاعات التي تكون المجتمعات التقليدية أو الشعوب الأصلية طرفاً فيها والتي تعتمد الأساليب التشاركية، فلا بد من أن تؤخذ في الحسبان كل أنواع ترتيبات الحيازة الجماعية والمشاعة القائمة[43].

توضيح العلاقة القانونية بين أنظمة حيازة الأراضي العرفية والنظامية: في الحالات التي يولد فيها التداخل بين الأنظمة العرفية والنظامية نزاعات حول حيازة الأراضي، من المستحسن توضيح العلاقة القانونية بين بعضها البعض وأسلوب التداخل والوضع الرسمي للحقوق العرفية. وفي حالات كثيرة، يمكن اعتماد نهج هجين حيث تعالج النزاعات العقارية في مرحلة أولى بالأساليب العرفية على أن تعالج بموجب الأسلوب النظامي في مرحلة تالية إن تعذر التوصل إلى حل مرضٍ في المرحلة السابقة.

تنظيم عمليات استشارية عامة حول القضايا العقارية: من شأن العمليات الاستشارية العامة حول قضايا عامة أو محددة أن تساعد على النهوض بالشفافية والإنصاف في القضايا العقارية وهو موضوع يسوده الالتباس والريبة. وقد تأتي مكملة لعملية وساطة على أراضٍ متنازع عليها أو تشكل أداة أنسب من الوساطة. إن العمليات الاستشارية العامة قد تسهم أيضاً في الاستحصال على اقتراحات بشأن سياسة عقارية جديدة أو إطلاق عملية استعراض لمسألة سياسية جد شائكة. وقد تشتمل على إجراءات منح الامتيازات على الأراضي أو على أحكام تقاسم الثروة المستمدة من تلك الامتيازات أو من بيع الأراضي العرفية أو وراثتها. وإن تم اللجوء إلى آليات الاستشارة، لا بد من تصميمها بعناية لضمان تكاملها مع سائر آليات تسوية المنازعات. على العمليات الاستشارية العامة أن تكفل إسماع كل الأصوات التي ينبغي أن تسمع وأن تصمم بشكل يزيل القيود على مشاركة الأفرقة ذات الصلة.

على أرض الواقع: التفاعل بين الآليات العرفية والنظامية في أثيوبيا وموزامبيق

في دستور أثيوبيا لعام 1995 مثل رائع عن التفاعل بين الأنظمة العرفية والنظامية إذ تعترف المادتان 34 و78 منه بدور القوانين العرفية والدينية في تسوية المنازعات إن وافقت الأطراف المعنية على ممارسة المحاكم العرفية والدينية اختصاصها في الشأن المتنازع عليه[44].

في موزامبيق، اعترف اتفاق السلام لعام 1992 والتشريعات العقارية اللاحقة بتنوع أشكال حيازة الأراضي وهي مبادرة هامة لمعالجة النزاعات العقارية بعد انتهاء الصراع. وتم استحداث حق عقاري واحد أطلق عليه تسمية حقوق استخدام الأراضي وهو ينسحب على الحقوق المكتسبة بصورة غير نظامية (عرفية) وعلى تلك التي تنبع عن عملية نظامية لاكتساب حقوق استخدام الأراضي (نظامية). والجديد في الأمر هو أنه لا حاجة إلى أن تكون الحقوق المكتسبة بصورة عرفية مسجلة حتى تحظى بحماية القانون. إنه لابتكار في إدارة الحقوق العقارية العرفية التي كانت تستدعي إضفاء الطابع الرسمي عليها عن طريق إدراجها في الإطار النظامي.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

الأراضي: أسئلة مفيدة

في وسع الوسيط أو المؤسسة الداعمة للوساطة أن تطرح أسئلة مفيدة حول الأراضي في مرحلة التقييم:

- ما هي الإشكالية الاقتصادية في استخدام الأراضي؟ كيف تتصل سبل الاسترزاق المعتمدة على الأراضي بالأسواق المحلية والإقليمية؟
- ما هو وضع النظام العقاري في المنطقة وما هو تاريخه؟ كيف يتم تبادل الأراضي وتقييمها؟
- ما هي أسباب النزاعات العقارية؟ هل أنها مؤقتة (عودة اللاجئين وما يواكبها من إشغال ثانوي للأراضي) أو طويلة الأمد (قضايا ملكية مزمنة أو تضارب بين الأعراف والأنظمة)؟
- هل تم تصنيف أشكال النزاعات العقارية أو هل يمكن إجراء مثل هذا التصنيف؟
- هل من فئات اجتماعية مهمشة على صعيد حقوق الحيازة والاستخدام؟ إلى أي حد تسهم النزاعات في زيادة تهميش تلك الفئات؟
- ما هي الآليات والمؤسسات المتوفرة لمعالجة النزاعات العقارية؟ هل هي فعالة؟ هل هي تحظى بثقة أصحاب المصلحة؟
- ما مدى تفاعل آليات تسوية المنازعات العرفية والنظامية؟
- أي سلطات وأصحاب مصلحة ينبغي إشراكهم في وضع ترتيبات ومؤسسات جديدة معنية بالحقوق العقارية وتفعيلها؟
- أي سلطات وأصحاب مصلحة ينبغي إشراكهم في وضع حلول لمعالجة أعداد كبيرة من النزاعات العقارية المتشابهة؟
- هل من طقوس رمزية أو ثقافية خاصة من شأنها أن تفرض الالتزام باتفاقات تسوية النزاعات العقارية؟ هل من طقوس أو ممارسات من شأنها أن تزيد من فرص وفاء أعضاء المجتمعات بالاتفاقات والالتزامات؟
- كيف تؤثر الأنظمة القائمة على تعريف كل طرف متنازع للاتفاق المقبول؟ ما هي الثقة التي يوليها كل طرف متنازع إلى المؤسسات المعنية بتسوية المنازعات؟

3-3 المياه

إن توزيع المياه في المكان والزمان توزيع غير متساوٍ مما يثير مصاعب جمةً في إدارتها وتخصيصها. ومع أن المياه من الموارد القابلة للتجديد إلا أنه لا يمكن التنبؤ بتوفرها الطبيعي في مكان أو زمان ما. ولا غنىً عنها في الكثير من الأنشطة، الاقتصادية منها مثل الزراعة والصناعة والنقل والطاقة؛ والاجتماعية، مثل الثقافة واستهلاك الأسر المعيشية والأنشطة الترفيهية؛ والبيئية، مثل كافة خدمات النظم البيئية. إن إدارة الموارد المائية المعاصرة تقتضي التوفيق بين شتى استخدامات المياه وتسوية النزاعات المستمرة بين جميع أصحاب المصلحة. وقد يدفع الاشتراك في استخدام الموارد المائية أصحاب المصلحة إلى البحث عن حلول تعاونية للنزاعات لكنه قد يحد كذلك من نطاق الحلول البديلة المرضية.

3-3-1 عوامل النزاع

احتدمت النزاعات مع تزايد التنافس على الموارد المائية. وتقع هذه النزاعات بين الدول ومجموعات الاسترزاق وقطاعات الاقتصاد كلما طرأت تغيرات مفاجئة على كمية المياه ونوعيتها. وتتأتى هذه التغيرات من أنشطة الإنسان (تشييد السدود والري والتلويث والاستغلال المفرط) أو التغيير الطبيعي أو الأحداث البالغة الحدة (الفيضانات والجفاف) أو تغير المناخ فتتجلى النزاعات على الأصعدة المحلية أو الإقليمية أو الوطنية أو الدولية. وكلما شحت الموارد المائية المتوفرة لأطراف وتفاوت توازن القوى بينها من دون أن تتمكن من إيجاد أي بديل أو أسلوب تأقلم، كلما زاد احتمال تصعيد النزاع. في المقابل، يمكن استخدام الموارد المائية المشتركة كمنطلق لإرساء أسس التعاون بين الأطراف المتنازعة. وإن ما تولده الموارد المائية من نزاع أو فرصة تعاون بين المنتفعين المتنافسين أمر يتوقف على طبيعة مؤسسات الحوكمة. وفي ما يلي العوامل الأساسية المؤثرة على النزاعات على المياه[45].

ارتفاع الضغط على الموارد المائية وتغير المناخ: لا يكف الضغط على موارد المياه العذبة المحدودة عن الارتفاع نتيجة للازدياد السكاني والنمو الاقتصادي والتلوث الصناعي وخسارة المستجمعات المائية في الغابات. ومن المحتمل أن يتسبب تغير المناخ المتوقع في شح الموارد المائية في بعض مناطق العالم فضلاً عن تعديل عوامل التغيير الطبيعي والتوزيع الجغرافي. إن زيادة الطلب على هذه الموارد واحتدام التنافس عليها جعلا بعض البلدان يبلغ حدود إمكانياتها المائية. وتظهر حالات الإجهاد بين البلدان وداخلها. وعلى الصعيد الداخلي، يحصل الاحتكاك بين المناطق الحضرية والريفية وقطاعات الاقتصاد ومجموعات الاسترزاق. لذلك تتحول المياه شيئاً فشيئاً إلى موضوع سياسي محض. فلا بد من فهم عمليات التغير الأساسية لاحتواء عوامل النزاع واقتراح حلول دائمة لتسوية النزاعات.

إنشاء البنى الأساسية الرئيسية: تكون مشاريع البنى الأساسية الكبرى سبب خلاف إذا مست بكمية المياه المتوفرة أو عدلت الوصول إلى الأجسام المائية. على سبيل المثال، يؤثر تشييد السدود والري الزراعي على كمية المياه في أسفل مجرى النهر وعلى خطر الفيضانات وحركة النقل والأرصدة السمكية. كما أن تراجع الدفق المائي قد يزيد من ملوحة المياه وتركيز الملوثات في أسفل مجرى النهر. أخيراً، إن السدود الكبرى على أعلى مجرى النهر تتيح التحكم بكمية المياه التي تصل إلى أسفله وتشكل نقطة احتكاك محتمل.

التغيير في توفر المياه: تتأثر كمية المياه المتاحة لأصحاب المصلحة بالتغيير الطبيعي في الأمطار أو الأحداث البالغة حدة مثل الجفاف أو الفيضانات. عندما تشحّ المياه لأي من هذه الأسباب، يزداد التزاحم عليها فيرتفع احتمال نشوب نزاع. والخطر أكبر متى كانت الآليات المؤسسية غائبة، لا سيما تلك العابرة للحدود، حتى تعالج التغيير في مقدار المياه المتاحة وتسهم في تسوية المنازعات ذات الصلة.

تأثير التلوث: تتدهور نوعية المياه تحت تأثير شتى الملوثات، الصناعية والزراعية وتلك الناجمة عن النفايات البلدية. وعندما يطال الأمر سبل العيش المحلية من زراعة وصيد وصيد أسماك، تحدث اضطرابات. وبما أن التلوث لا يميز بين المياه العذبة في البحيرات والأنهر والخزانات الجوفية ومياه البحر، من المحتمل تالياً أن تعبر آثاره الحدود الوطنية.

تعديل الحدود الدولية: ينتج من حالات الانفصال أو التقسيم تعديلاً في الحدود الدولية وتؤدي تالياً إلى تجزئة حوض مائي كان يشكل قبل ذلك وحدة متماسكة. والأمثال كثيرة مثل حوض بحر آرال بعد تفكك الاتحاد السوفياتي أو حوض نهر السند بعد تقسيم الهند وباكستان أو حوض النيل بعد إنشاء جمهورية جنوب السودان.

تسعير المياه وخصخصتها: قد تحدث نزاعات متى حاولت الدول أو السلطات المحلية خصخصة إدارة المياه وفرض رسوم على استهلاك المياه أو خدمات الصرف الصحي. وفي الحالات التي لطالما كانت المياه فيها مورداً عاماً مجانياً، من المحتمل أن تثير هذه المبادرات احتكاكاً بين الجماعات المتضررة والسلطات العامة والقطاع الخاص.

الغموض في حقوق استخدام المياه والوصول إليها: يظهر تضارب في مصالح مستخدمي المياه في غياب تحديد واضح لحقوق استخدام المياه والوصول إليها في الأنظمة العرفية والنظامية أو عندما يخضع الجسم المائي لاختصاصات مختلفة. كما أن الاحتياجات المائية للمنشآت الزراعية أو التعدينية الضخمة كبيرة وغير موثقة في الأغلب وقد تنال من

حقوق استخدام الجماعات المجاورة. ولا مفرّ من النزاع عندما لا تكون المياه كافية لممارسة شتى الحقوق القانونية، لا سيما في حالات التغيير الطبيعي الكبير.

التعارض بين مصالح إدارة المياه والمعلومات: قد يحدث نزاع متى لجأت الجهات المختصة في إدارة جسم مائي، لا سيما الأجسام المائية العابرة للحدود، إلى أساليب أو تدابير متعارضة. فيجوز، مثلاً، أن تعتمد إحدى الجهات نهج الإدارة المتكاملة في حين أن جهةً أخرى تفضل نهجاً قطاعياً ضيقاً يركز على إدارة دفق المياه ونوعيتها. ومن هنا التباين في أنظمة إدارة المياه العابرة للحدود ورصد نوعيتها وكميتها وتقاسم البيانات ذات الصلة.

التباين في تأويل الالتزامات القانونية الدولية والاتفاقات: قد تختلف الدول التي أصبحت أطرافاً في اتفاقات معنية بالمياه، ثنائية أو متعددة الأطراف، على تفسير أحكام بعينها أو على مواجهة التغير في دفق المياه كما هو الحال عادة بين الدول المشاطئة التي تمارس سيادتها على نهر أو بحيرة أو بحر عابر لحدودها الوطنية. وما يزيد الأمر صعوبة هو التركيز على تخصيص حصص مائية محددة على أساس كميات مطلقة عوضاً عن نسب مئوية من دفق المياه المتوفر.

التفاوت في ميزان القوى: ما يزيد النزاع سوءاً التفاوت الفادح في ميزان القوى بين الدول أو الأقاليم في أعلى المجرى والدول والأقاليم في أسفله، لا سيما متى كانت دول أعلى المجرى ميالةً إلى الحلول الأحادية ومترددة في التعاون على إدارة المياه مع أطراف أسفل المجرى متى لم تتضح لها الفائدة التي تجنيها من هذا التعاون.

3-3-2 أساليب الوساطة والاتفاقات النموذجية

أثبتت أساليب الوساطة والاتفاقات النموذجية التالية، منفردة أو مجموعة، فائدتها في الوساطة في النزاعات على الموارد المائية[46].

تقييم منافع التعاون على إدارة المياه وتحقيق أكبر قدر منها: حتى يكتب النجاح للوساطة في النزاعات على تخصيص الموارد المائية، لا بد من إقناع الأطراف من التحول من التركيز على تقاسم المياه بحد ذاتها إلى التركيز على تقاسم منافع الموارد المائية. وقد يشمل هذا الأسلوب إدارة الموارد المائية بما يحقق الفائدة القصوى ومن ثمّ تخصيصها بصورة عادلة. وتتوزع المنافع المباشرة على فئات أربع وهي: (1) الإنتاج الاقتصادي وحماية الأصول (أي زيادة الإنتاج الزراعي وتوليد الطاقة والنقل وتقليص خطر الفيضان على البنى الأساسية الحضرية وخفض كلفة توريد المياه)؛ و(2) المنافع الاجتماعية (أي تجنب وقوع ضحايا بسبب كوارث متصلة بالماء وتلوث الماء وتحسين ظروف العيش بفضل مد شبكات الماء والكهرباء)؛ و(3) المنافع البيئية (السياحة وتحسين مصائد الأسماك وحماية التنوع البيولوجي)؛ و(4) المنافع الجغرافية السياسية (الرضى عن السياسات العامة وتحسين التعاون وتوطيد الثقة والتخفيف من احتمال نشوب نزاع مسلح)[47].

أما تقييم المنافع فقد يشمل التقييم النوعي والتقدير المادي والتخمين النقدي (بواسطة الأساليب التجارية وغير التجارية). ومن الأهمية بمكان ألا يقتصر التقييم على تحديد المنافع فحسب بل أن يعين أيضاً المنتفعين. ومتى تم توضيح المنافع والمنتفعين، يمكن صياغة سياسات تراعي كافة العناصر وترجمتها إلى أرض الواقع بصورة متسلسلة.

استخدام أدوات الإدارة المتكاملة للموارد المائية: تأتي الأدوات والنهج الخاصة بالإدارة المتكاملة للموارد المائية لتكمل عملية تقييم المنافع. تنادي الإدارة المتكاملة للموارد المائية بتنسيق جهود تنمية المياه والأراضي والموارد المتصلة بها وإدارتها بما يعزز الرفاه الاقتصادي والاجتماعي بصورة عادلة ومن دون المساس باستدامة الأنظمة البيئية الحيوية. وهي بديل لأسلوب الإدارة القطاعية والتنازلية المجزأة. تشترط الإدارة المتكاملة للموارد المائية تناول الأحواض المائية على أساس وحدة إدارية لا تتجزأ وتقييم الطلب والآثار على كل القطاعات ومشاركة جميع أصحاب المصلحة. أما الوساطة فتستعين بالأدوات والنهج الخاصة بالإدارة المتكاملة للموارد

على أرض الواقع: تقاسم منافع نهر كولومبيا بين كندا والولايات المتحدة

إن معاهدة نهر كولومبيا التي أبرمتها كندا والولايات المتحدة في عام 1961 لخير مثيل على أسلوب تقييم المنافع على نطاق حوض النهر بأسره. وفي المعاهدة، يسلم الطرفان بأنه لن يستطيع أي منهما تحقيق المنفعة القصوى في توليد الطاقة الكهرمائية والسيطرة على الفيضانات إلا عن طريق التعاون على إدارة الموارد المائية في حوض نهر كولومبيا. لذلك اعتمدا نهج الإدارة المتكاملة لتحقيق أقصى المنافع، مشتركين ولا منفردين، على نطاق الحوض بأسره. ولضمان التوزيع العادل لمنافع التحكم بالفيضانات وتوليد الطاقة، تضمنت المعاهدة مجموعة من الأحكام المالية والتشغيلية. ففي مقابل خدمات مراقبة الفيضانات التي تقدمها كندا، دفعت الولايات المتحدة زهاء 65 مليون دولار أمريكي حتى يتم تشييد البنى الأساسية لتخزين المياه في كندا. واعترافاً بالمنافع المتأتية عن تخزين المياه في كندا من أجل توليد الطاقة، نصت المعاهدة على منح كندا نصف الطاقة الإضافية المنتجة في الولايات المتحدة.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

المائية في عملية تنطوي على أربع مراحل: (1) تقييم الوضع الراهن بواسطة عمليات التقييم المشتركة وتقاسم المعلومات بالتزامن مع ورش التدريب التي تساهم في بناء الثقة؛ و(2) إزالة الحدود الإدارية من الخريطة والطلب إلى الأطراف أن تسعى إلى تحقيق المنفعة القصوى عن طريق التخطيط والتنمية المتكاملين؛ و(3) الطلب إلى الأطراف اقتراح حلول محتملة لتسوية النزاعات تقوم على المنفعة المتبادلة؛ و(4) إعادة رسم الحدود الإدارية على الخريطة والسعي إلى منح صبغة رسمية للحلول المقترحة[48].

اعتماد لغة ومنهجية مشتركتين لاحتساب المنافع المباشرة وغير المباشرة لاستخدام المياه: ما يثير الاحتدام في الوساطة لجوء كل طرف إلى مصطلحات ومنهجيات مختلفة لاحتساب استخدام المياه مع تناسي في أغلب الأحيان احتساب الكثير من مصادر الاستهلاك المباشر وغير المباشر. ومن المستحسن اعتماد لغة ومنهجية مشتركتين تستندان إلى معايير دولية معترف بها منذ المراحل الأولى للوساطة. ويمثل تقييم البصمة المائية منهجية واحدة للاستحصال على بيانات لمقارنة حالة كل صاحب مصلحة وتقييم درجة استدامة أساليب الاستخدام القائمة[49].

تفضيل الحلول المراعية لجانبي العرض والطلب في مواجهة شحة الموارد المائية: في مواجهة شحة الموارد المائية حلان محتملان يثيران المزيد من التزاحم بين مجموعات المستخدمين والقطاعات الاقتصادية وهما: الحلول المؤثرة على العرض والتي تقوم على تقديم المزيد من الموارد لسد الاحتياجات الجديدة؛ والحلول المؤثرة على الطلب والتي تسعى إلى إدارة الاستهلاك بحيث يتم تأجيل الحاجة إلى المزيد من الموارد أو تجنبها. في الماضي، كان الحل المحبذ يقضي بتفضيل الحلول المؤثرة على العرض والتي كانت تترجم بمشاريع مائية جديدة على شكل منشآت لجمع المياه وتخزينها. ومنذ فترة قصيرة، بدأ التركيز على تنمية الموارد المائية عن طريق إصلاح النظام البيئي وتحسين إدارة المستجمعات المائية. إلا أنه لا يمكن تجاهل الاتجاه المقابل الواضح إلى اختيار الحلول المؤثرة على العرض والتي تركز على زيادة الفعالية في استخدام المياه والمحافظة عليها وإدارة الطلب عليها. وكلها تدابير حيوية لضمان استدامة الموارد المائية والبيئة فضلاً عن الفعالية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية.

تصميم الدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية للحفاظ على استخدامات الأراضي المؤاتية لتوريد المياه: تنشأ نزاعات كثيرة على الموارد المائية جراء تغير في استخدام الأراضي يؤثر على خدمات النظم البيئية الأساسية لتوفر مياه عذبة عالية الجودة والتي لا يسند لها أي قيمة اقتصادية معينة. وبالتحديد، حصلت نزاعات متى قامت الجماعات المقيمة على ضفاف أعلى مجرى النهر بتغيير أسلوب استخدام الأراضي بصورة تؤثر على نوعية المياه التي تصل إلى المستخدمين في أسفل المجرى وكميتها، مثلاً عن طريق تحويل الغابات إلى أراضٍ زراعية. من بين أساليب تسوية مثل هذه المنازعات، نموذج الدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية الذي يفرض على المستفيد من خدمة بيئية كتنقية المياه أن يسدد عوضاً لأصحاب الأراضي الذين يقدمون هذه الخدمة عن طريق الحفاظ على الغطاء الحرجي في أعلى حوض النهر. والتبرير بسيط وهو أنه يتعين أن تتلقى الجهات التي تقدم خدمات النظم البيئية متخلية بذلك عن أي استخدام بديل للأراضي عوضاً من المنتفعين من تلك الخدمة. ويستدعي نموذج الدفع مقابل خدمات النظم الإيكولوجية تحديداً واضحاً للجهات المستخدمة والموردة فضلاً عن توفر عدد من الشروط الضرورية كضمان حيازة الأراضي وأنظمة الرصد والإنفاذ والامتثال ونظم قانونية ممكّنة[50].

استخدام الاستشعار عن بعد لضمان تكافؤ الأطراف في الحصول على المعلومات: قد يتردد أصحاب المصلحة أو الدول المجاورة المشاطئة التي تستخدم أجسام المياه الواحدة في تقاسم المعلومات والبيانات لأكثر من سبب. وتتيح أدوات الاستشعار عن بعد طريقة فعالة لضمان تكافؤ الأطراف في الوصول إلى قاعدة من المعلومات المشتركة من دون الحاجة إلى اللجوء إلى تقاسم مباشر للمعلومات بينها. ومن شأن هذا التدبير أن يحسن جودة المعلومات المتوفرة ويحدد أسس تقييم موضوعية ويرصد اتجاهات الاستخدام على الصعيد الوطني والعابر للحدود. إن جمع البيانات عن بعد وتعميمها قد يدفع الأطراف إلى تقاسم المزيد من المعلومات التي تكون في حوزتها كبادرة حسن نية. ويطرأ التغير في السلوك بعد أن تفقد الأطراف ما كان لها من ميزة استراتيجية مترتبة عن حجب المعلومات. ويسهم إنشاء قاعدة بيانات مشتركة بالاستناد إلى تقنية الاستشعار عن بعد في إزالة الطابع السياسي للنزاع وتبديد أي سوء تفاهم لدى أصحاب المصلحة بشأن كمية المياه المتوفرة وأوجه استخدامها.

الاستعانة بالتصورات لمساعدة الأطراف على دراسة الخيارات: في المفاوضات على الموارد المائية، يجوز استخدام التصورات لطرح الصيغ البديلة المعقول اعتمادها بغية مساعدة الأطراف على استكشاف الخيارات والنتائج ومقارنتها. يمكن رسمها على أساس مجموعة من المتغيرات مثل توفر الموارد واتجاهات الاستهلاك وتغير المناخ والنمو السكاني والسياسات. وتسهم التصورات في زيادة وعي الأطراف للمنافسة القائمة بين شتى القطاعات بما فيها الري وتوريد مياه الشرب وتوليد الطاقة الكهرمائية والتحكم بالفيضانات وغيرها من خدمات النظم البيئية فضلاً عن تطور النزاعات الجارية أو المحتملة وتداعياتها. وبالإضافة إلى تقنية التصورات، تقنية أخرى قريبة إليها وهي التحليل العكسي الذي يقوم بتحديد النتيجة المرجوة في المستقبل ويتبع مساراً

على أرض الواقع: استخدام الاستشعار عن بعد لتوثيق التغير البيئي في الأراضي الرطبة في حوض سيستان



© UNEP

أفضت شحة المياه في الأراضي الرطبة في حوض سيستان إلى احتكاكات بين إيران وأفغانستان بسبب التباين في التصورات. يقدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدعم في الدبلوماسية البيئية لإيران وأفغانستان منذ عام 2002.

في عام 2003، طلب إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يوفر الدعم في الدبلوماسية البيئية وفي تقديم بيانات علمية ومحايدة عن حالة نهر هلمند والأراضي الرطبة في حوض سيستان واستخدام الموارد المائية العابرة للحدود. وكان الغرض الإسهام في التخفيف من حدة التوتر الناتج من الريبة المحيطة بعوامل التغير البيئي وآثاره على توفر المياه.

قام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتوثيق التغير البيئي في الحوض بين 1976 و2005 بواسطة عمليات مسح شاملة بالسواتل وبعثات ميدانية لجمع العينات واستشارة الجماعات في البلدين. وصدرت الدراسة في عام 2005 وساعدت على فهم مراحل التغير البيئي الرئيسية في الأراضي الرطبة على مدى 30 سنة وعوامله الأساسية، الطبيعية والبشرية المنشأ. واسترشد بها الطرفان أصلاً في اجتماعات فنية بحثا فيها فرص التعاون إذ كانت الحافز لحوار استمر لمدة عامين.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً: UNEP. 2006. *History of Environmental Change in the Sistan Basin. Based on Satellite Image Analysis:1976– 2005*. United Nations Environment Programme: Geneva.

على أرض الواقع: منظمة استثمار نهر السنغال



نهر السنغال مورد طبيعي هام لأنشطة تتراوح بين الصيد والترفيه

في عام 1972، أنشأت مالي وموريتانيا والسنغال منظمة استثمار نهر السنغال التي حلت محل مبادرات سابقة فشلت في إحياء التعاون الدولي في شأن نهر السنغال الذي يكتسي أهمية اقتصادية وسياسية. وتمخضت عن المبادرة مجموعة من المشاريع والاتفاقات المشتركة وإنشاء البنية التحتية المادية والمؤسسية. وكان توقيع البلدان الثلاثة على ميثاق نهر السنغال في عام 2002 محطة ملفتة حيث أنه وضع المبادئ والإجراءات الخاصة بتوزيع الحصص بين القطاعات (الزراعة وتربية الأحياء المائية وتوليد الطاقة الكهرمائية وغيرها) والإجراءات الخاصة باستعراض المشاريع المائية الجديدة والموافقة عليها وأصول حماية البيئة. وفي عام 2003، قام مرفق البيئة العالمية بتمويل مشروع لإدارة البيئة والموارد المائية لمدة أربع سنوات بغية رسم إطار التنمية المستدامة في منطقة حوض النهر وإدارة المياه العابرة للحدود.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً: Newton, J. 2007. *Case Study of Transboundary Dispute Resolution: Organization for the Development of the Senegal River (OMVS)*. Oregon State University.

عكسياً يسمح للأطراف أن تحدد الخطوات الضرورية لبلوغها. إن أي اتفاق بشأن النتيجة المرجوة قد يترجم في اتفاق على الخطوات الواجب اتخاذها لبلوغها.

استخدام نظم دعم القرار لمعالجة أوجه الشك وتصوير الخيارات: إدارة الموارد المائية وتسوية المنازعات عمليات معقدة بسبب أوجه الشك المتصلة بالتنمية الاقتصادية والعمليات البيئية وأنماط الطقس وتغير المناخ ودرجة إدراك أصحاب المصلحة. إن نظم دعم القرار الحاسوبية ونظم المعلومات الجغرافية تكون مفيدة جداً في فهم المتغيرات والجدوى التقنية والسلامة الاقتصادية للقرارات الإدارية وتحليل جوانبها الكمية[51]. وتعتمد هذه النظم على أسلوب حاسوبي ممنهج لصون القرار حيث يتم إيضاح الفرضيات وتسهيل استكشاف الخيارات البديلة وتصورها بأسلوب يشبه بعض الشيء تقنية التصورات. إلا أن نظم دعم القرار تقطع شوطاً أكبر إذ إنها تقيّم بشكل منتظم البدائل الممكنة بما فيها الإصلاحات الهيكلية إلى أن يتم التوصل إلى حل مرضٍ يتبناه جميع أصحاب المصلحة. إنها عملية تفاوض ومساومة مستنيرة لكنها تحمل في طياتها إمكانية التوصل إلى نتيجة تحظى بدعم واسع وتعالج بالفعل أسباب النزاع الهيكلية[52].

استخدام الاتفاقات الإطارية والمشاريع المشتركة للمحافظة على الزخم في حين يستمر العمل على التفاصيل التقنية: بما أن تسوية النزاعات على المياه معقدة، يستحسن أن تعتمد الأطراف اتفاقاً إطارياً أو مشروعاً مشتركاً في المراحل الأولى من العملية بغية المحافظة على الزخم والدلالة على حسن نواياها. وقد تلزم هذه الاتفاقات الأطراف بمجموعة من المبادئ للتعاون في حين أنها تستمر في الحوار أو تفرض وضع أنظمة جمع بيانات مشتركة أو تركز على تنفيذ مشاريع مشتركة صغيرة الحجم. فهذه الاتفاقات تعزز الثقة المتبادلة وتشكل علامات تقدم ملموس تستطيع الأطراف أن تتغنى به في حين تتواصل المفاوضات.

إنشاء مؤسسات عابرة للحدود واتفاقات ذات صلة: عندما تكون الموارد المائية مشتركة، على الدول المشاطئة أن تقرر درجة رغبتها في التعاون على إدارتها. إن طيف التعاون والإدارة المشتركة واسع ولكل درجة منه ترتيبات مؤسسية مقابلة. من جهة، تختار الدول أن تكتفي بالحد الأدنى من التعاون وبتنظيم أنشطة مشتركة محدودة النطاق وبالحفاظ على إدارة منفصلة بهياكل رقابة وإنفاذ مستقلة. وفي هذه الحالة يقتصر التعاون على التواصل المنتظم وتقاسم المعلومات

على أرض الواقع: الأساليب التقنية المعتمدة في مبادرة حوض النيل

تعود مبادرة حوض النيل إلى عام 1999 وترمي إلى تنسيق إدارة الحوض بين الدول المشاطئة العشر. واستخدمت مجموعة من الأساليب بما في ذلك تقييم المنافع والإدارة المتكاملة للموارد المائية ووضع التصورات ونظم دعم القرار لمساعدة الأطراف على مراعاة العوامل والمتغيرات التي تؤثر على مصير النهر. إن تجربة مبادرة حوض النيل تجسد أهمية استخدام المعلومات التقنية والإجراءات غير الرسمية لبناء الثقة بين الدول والفائدة وراء إشراك مجموعة من أصحاب المصلحة في الحوار. إنما وبالرغم من الجهود الهامة التي بذلت على مدى عشرة أعوام لم تفلح المبادرة في معالجة المسألة الرئيسية أي في إحياء التوافق في الآراء بين الدول العشر بشأن تخصيص جديد لحصص المياه في ضوء الاحتياجات والمتطلبات المتغيرة.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

والتنسيق بين هيئات التخطيط والتعاون الفني واتفاقات الملاحة وإجراءات الإخطار المسبق وتسوية المنازعات كما هي الحال، مثلاً، مع معاهدة نهر السند ولجنة السند الدائمة.

في وسط الطيف، قد تقرر الأطراف إنشاء الهياكل والمؤسسات من أجل تحقيق قدر أكبر من التكامل في إدارة الموارد المائية المشتركة بما في ذلك عملية صون القرار المشتركة وآليات الرصد والرقابة والإنفاذ. وفي هذه الحالة يشمل التعاون خطط إدارة المستجمعات المائية والاستراتيجيات الإنمائية على نطاق الحوض بأسره والبرامج المتكاملة للحد من مخاطر الكوارث وترتيبات مشتركة في مجال الأمن والشرطة. إن استراتيجية تنمية حوض الميكونغ القائمة على الإدارة المتكاملة للموارد المائية والتي وضعتها لجنة نهر الميكونغ لأفضل مثال على هذا الشكل من الترتيبات المؤسسية.

عند طرف الطيف الآخر، تختار الدول المشاطئة إحالة قدر متزايد من الصلاحيات التنفيذية إلى هيئات إقليمية تقوم بإنشائها. إنه خيار قد تحبذه الدول في المستقبل عندما يهدد الاستخدام المبالغ للموارد المائية وتدهورها مصير نهر أو بحيرة عابرة للحدود.

المياه: أسئلة مفيدة

في وسع الوسيط أو المؤسسة الداعمة للوساطة أن تطرح أسئلة مفيدة حول المياه في مرحلة التقييم:

- ما هي أوجه التباين والتشابه بين وجهات نظر كل دولة أو صاحب مصلحة والأسلوب المعتمد في إدارة المياه؟
- ما هي مصادر البيانات والمعلومات التي تستند إليها الأطراف؟ هل أنها متطابقة وعلمية وإلى أي حد؟
- هل من ترتيبات أو منافع اقتصادية خاصة بمياه الحوض لا تتصل مباشرة بالنزاع؟
- هل من رموز ثقافية في محيط الموارد المائية تحد القدرة على التفاوض أو تمثل حافزاً لتسوية النزاع؟
- هل تدرك الأطراف الفرص التي قد تنشأ من اعتماد نهج الإدارة على نطاق الحوض؟
- ما هو التغيير الطبيعي في حجم المياه وما هي احتياجات القطاعات المختلفة من الماء؟
- هل تتسم خطط استخدام المياه الحالية والاتفاق المخطط له بالواقعية في ضوء كل من أنماط توفر المياه المعروفة ودرجة الريبة؟ هل أن الاتفاق المقترح بشأن المياه يراعي المناخ؟
- ما هي الترتيبات القائمة بين الأطراف لإدارة المياه العابرة للحدود؟
- ما هي درجة إدراك الأطراف للالتزامات العرفية والنظامية والقانونية الدولية ومدى امتثالها لها؟
- هل من نزاعات تاريخية بين مستخدمي أعلى المجرى وأسفله؟
- هل للمجاري المائية، من أنهر أو بحيرات أو قنوات أو بحار، دور في حركة النقل والبنية الأساسية؟
- ما هي درجة الإطلاع على ترتيبات التمويل الدولية لإحياء البنية الأساسية المائية التي قد تشتمل على أحكام متصلة بتسوية المنازعات والتعويض؟
- ما هي آثار تغير المناخ على توفر المياه وتقلبها؟ كيف تطال كل من الأطراف في النزاع؟

4 إرشادات حول الوساطة بشأن الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام

يتزايد منذ زمن إدراج الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام والاتفاقات الناتجة منها. وفي حين أن قرابة نصف اتفاقات السلام التي أبرمت بين 1989 و2004 (51 اتفاقاً من أصل 94) فقط تضمنت أحكاماً صريحة تتناول الموارد الطبيعية، فإن كل الاتفاقات الرئيسية المبرمة لاحقاً بين 2005 و2014 تضمنت أحكاماً مماثلة (راجع الجدول 1). ومن الواضح أن الإدراك يتزايد بشأن الحاجة إلى معالجة مسائل الموارد الطبيعية خلال مفاوضات السلام بشأن الحاجة إلى أن يعالج الوسطاء هذه المسائل بدرجة أعلى من الانتظام[53]. وبما أن خطر عودة نشوب النزاعات المرتبطة بالموارد الطبيعية يزداد خلال السنوات الخمس الأولى من اتفاق السلام، فأنه من الأهمية بمكان التشديد على ضرورة تضمين الاتفاق أحكاماً فعالة بشأن الموارد الطبيعية[54]. يقدم هذا الفصل إرشادات حول كيفية معالجة مسائل الموارد الطبيعية في إطار مفاوضات السلام.

الجدول 1- الأحكام الخاصة بالموارد الطبيعية* في اتفاقات السلام (2005–2014)

اتفاق السلام	السنة	موارد استخراجية	أراضي	مياه	فئة عامة
اتفاق سلام آتشيه (مذكرة تفاهم)	2005	X	X		X
اتفاق السلام الشامل في السودان	2005	X	X		X
اتفاق السلام الشامل في نيبال	2006		X		X
اتفاق سلام شرق السودان	2006		X	X	X
اتفاق سلام غوما	2009		X		X
اتفاق سلام دارفور (اتفاق الدوحة)	2011	X	X	X	X
حوار كمبالا	2013		X		X
الاتفاق الشامل بشأن بانغسامورو	2014	X			X

* تختلف الأحكام الخاصة بالموارد الطبيعية في اتفاقات السلام اختلافاً كبيراً. ففي حين يتناول بعض الاتفاقات مسائل الأراضي أو المياه أو الموارد الاستخراجية بصراحة، تشير اتفاقات أخرى إلى التقاسم العادل للمنافع الناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية أو إلى الآليات المستقبلية التي يمكن من خلالها تسوية المنازعات المتعلقة بالموارد الطبيعية أو بإدارتها. وأي إشارة إلى الموارد الطبيعية غير تلك المندرجة في فئات الموارد الاستخراجية والأراضي والمياه (كما يرد وصفها في الفصل 3) يرد في خانة "فئة عامة".

1-4 الاعتبارات المعتمدة في تناول الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام

يتوقف قرار تناول الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام على اعتبارات كثيرة. يسلط هذا القسم الضوء على الحالات التي ينبغي فيها إدراج الموارد الطبيعية في اتفاقات السلام كما يستعرض الأسباب الرئيسية الكامنة وراء سوء معالجة مسألة الموارد الطبيعية أو استبعادها عن طاولة المفاوضات.

1-1-4 الحالات التي ينبغي فيها تناول الموارد الطبيعية في المفاوضات

بصورة عامة ينبغي معالجة مسألة الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام في أي من الحالات الثلاث التالية:

تسبب ملكية الموارد الطبيعية أو الحصول عليها أو تقاسم الثروة الناجمة عنها في إثارة النزاع أو اندلاعه: إن تجاهل هذه المسائل يعني التغاضي عن دافع أساسي للنزاع قد يقوّض استدامة الاتفاق. بيد أن التوصية بمعالجة تلك المسائل لا تعني بالضرورة أن تكون هذه الأخيرة موضوعاً رئيسياً مطروحاً على طاولة المفاوضات، كما أنها لا تفرض مختلف الوسائل المباشرة وغير المباشرة المتاحة لمعالجتها.

استعمال إيرادات الموارد الطبيعية لتمويل النزاع: عندما تكون إيرادات الموارد الطبيعية مصدر تمويل فعال للمجموعات المسلحة، ينبغي دراسة الآليات التي تسمح بوقف تدفقات الإيرادات تلك خلال المفاوضات. أما إذا تم تجاهل الأمر فقد تستمر المجموعات المسلحة في الوصول إلى الموارد المتنازع عليها ولن يتوفر لها الحافز اللازم للالتزام بعملية السلام.

تعرض الموارد الطبيعية للضرر أو التدهور أو التلف خلال النزاع: يمكن أن تتراوح هذه الحالات بين مشاغل فورية على المدى القصير متصلة بمخاطر صحية تتراوح بين المناطق الشديدة التلوّث، وصولاً إلى مشاغل بعيدة الأمد متصلة بسبل العيش والانتعاش الاقتصادي وإصلاح النظام البيئي. وفي نهاية المطاف، يحدد مدى الضرر أو التدهور الذي تعرضت له الموارد وشدته أهمية معالجة تلك المسائل خلال المفاوضات كما يحدد النهج الواجب اعتماده لذلك.

2-1-4 أسباب استثناء الموارد الطبيعية من مفاوضات السلام

على الرغم من أن الموارد الطبيعية تحظى باهتمام متزايد في عمليات السلام، إلا أن بعض العوامل قد يحول دون نيل تلك الموارد الاهتمام الذي تستحقه. وفي ما يلي بعض الأسباب الأكثر شيوعاً التي تحول دون التطرق إلى الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام أو دون معالجتها بالطريقة الملائمة.

تضارب الأولويات في أعقاب الأزمة: إن الكثير من المسائل الطارئة والملحة تستدعي إيلاءها حيزاً من الاهتمام خلال مفاوضات السلام. وقد يقتضي الأمر تحديد الأولويات في جدول الأعمال بين وقف الأعمال العدائية وعودة اللاجئين والنازحين وترتيبات تقاسم السلطة ونزع سلاح مجموعات المتمردين. وقد يعني ذلك عدم إدراج الموارد الطبيعية على جدول الأعمال كي لا تثقله وتؤدي بالتالي إلى تهديد العملية برمتها.

الحقوق المكتسبة: يكاد أن يكون الرهان عالياً عندما يكون للموارد الطبيعية قيمة مالية مرتفعة أو قيمة رمزية مهمة. لذلك فإن الحقوق المكتسبة التي تفيد إفادة كبيرة من الوضع القائم قد تثني عن إجراء المفاوضات بشأن تلك الموارد إلى تشجيع الأطراف على معالجة مسألة الموارد الطبيعية التنبه إلى عدم الضغط عليهم كثيراً تفادياً لخطر تعثر العملية.

النظر إلى الموارد الطبيعية كمسائل اقتصادية غير طارئة: لا يعتبر بعض الوسطاء أن الموارد الطبيعية هي مسائل تسهم فوراً في إحلال السلام والأمن بل ينظرون إليها كمسائل اقتصادية طويلة الأمد يمكن معالجتها خارج اتفاق السلام. لا يعترف هذا النهج بالدور الهام الذي يمكن أن يمثله بعض الموارد الطبيعية في تحديد توازن القوى السياسية في عملية السلام. كما أن استبعاد الموارد الطبيعية يؤدي إلى ضياع فرصة أساسية لتثبيت الإصلاحات الرئيسية الضرورية لإقامة أنظمة حوكمة أكثر عدالة من شأنها أن تؤثر على السياسة الاقتصادية القائمة وأن تحد من خطر احتدام الأزمة من جديد.

الخوف من الافتقار إلى الخبرة الفنية والوقت والصلاحية: إن التخوف من افتقار الوسيط إلى الخبرة أو المعلومات الكافية أو الوقت أو الصلاحية اللازمة لمعالجة مسائل الموارد الطبيعية بفعالية خلال مفاوضات السلام قد يحول دون معالجة تلك المسائل بالطريقة الملائمة. إن الترتيبات الدستورية أو القانونية أو المؤسسية لإدارة الموارد معقدة وتتطلب غالباً دعماً شعبياً ومعلومات مفصلة ومشاورات واسعة مع أصحاب المصلحة. وبناءً عليه، فإن معالجة مسائل حوكمة الموارد الصعبة في إطار عملية الوساطة قد تعتبر سابقة لأوانها أو أنها تحصل خارج إطارها المناسب.

2-4 أساليب الوساطة بشأن الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام

على الرغم من المصاعب التي سبق تناولها في القسم السابق، يستطيع الوسطاء أن يستعملوا عدداً من الأساليب والأدوات لمعالجة مسألة الموارد الطبيعية بصورة مباشرة أو غير مباشرة ضمن عملية السلام. ولقد أثبتت الأساليب التالية نجاعتها[55].

معالجة المسائل المتعلقة بالموارد الطبيعية بطريقة تلائم دورها في الصراع: إذا لعبت الموارد دوراً أساسياً في الصراع، ينبغي على الوسطاء التوصية باعتماد أحكام في اتفاق السلام تتناول ملكية تلك الموارد والوصول إليها وإدارتها. أما إذا ساعدت الموارد الطبيعية في استمرار النزاع وفي تمويل المجموعات المسلحة فعلى اتفاق السلام أن يحد من إمكانيات الوصول إلى إيرادات تلك الموارد أو أن يتضمن ضمانات حول الشفافية. وعندما تتعرض الموارد الطبيعية للضرر أو التدهور أو التلف خلال الصراع، ينبغي أن يتناول اتفاق السلام مسائل التقييم البيئي والإصلاح والتعويض وسبل العيش البديلة.

استعمال المنافع المحتملة الناجمة من الموارد الطبيعية كحافز لإبقاء الأطراف حول طاولة المفاوضات: من الشائع خلال مفاوضات السلام أن تخرج المناقشات عن مسارها بسبب مسائل سياسية أو أمنية محددة أو بكل بساطة بسبب فتور همة المتفاوضين. وقد استعملت، في بعض الحالات، الآفاق الاقتصادية المرتبطة بالموارد الطبيعية كحافز لاستمرار المفاوضات والحفاظ على الزخم. وعلى الوسطاء مساعدة

على أرض الواقع: تكلفة الفرصة الاقتصادية البديلة كحافز لمفاوضات السلام في السودان

خلال المفاوضات بشأن اتفاق السلام الشامل في السودان الذي وقّع عام 2005، ساعدت الموارد النفطية على جمع الطرفين حول طاولة المفاوضات لمحاولة وضع حدّ لـنزاع دام 35 سنة. وقد حالت حدّة النزاع المسلّح في المناطق المنتجة للنفط دون استفادة الدولة إفادة كاملة من إيرادات الثروة النفطية لأنها قلصت الاستثمارات الأجنبية. وبغية الإفادة القصوى من عمليات التنقيب عن النفط كان لا بدّ من تأمين استثمارات كبيرة بالإضافة إلى مستوى معيّن من التعاون بين شمال السودان وجنوبه. بالتالي تحوّل النزاع إلى مشكلة أثّرت سلباً على المصالح الاقتصادية لكل من الطرفين. ولكن في خلال المباحثات غير الرسمية تمّ إقناع الأطراف المتحاربة بأنّ "النفط يمثّل حافزاً للسلام بحيث لا يمكن مواصلة الأنشطة المتصلة بالنفط في سياق الحرب" وحثّها على "نقل القتال من أرض المعركة إلى طاولة المفاوضات"[56].

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً: Wennmann, A. 2012. Sharing Natural Resource Wealth During War-to-Peace Transitions. In *High-value Natural Resources and Post-conflict Peacebuilding*, ed. P. Lujala and S.A. Rustad. London: Earthscan.

على أرض الواقع: وضع أسس معالجة مسألة الموارد الطبيعية ضمن اتفاق السلام الشامل في ليبريا

على الرغم من أن الخشب والماس كانا يستغلان لتمويل النزاع في ليبريا، فإن اتفاق السلام الشامل لم يتناول مباشرةً مسألة إدارة الموارد الطبيعية. فمعظم الأحكام عالج الترتيبات السياسية، ولا سيما تنظيم الحكومة الانتقالية لكن أياً من الأطراف في الاتفاق ولا الوسيط اعتبر أن مفاوضات السلام هي الآلية الملائمة لمعالجة مسألة الإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية أو تحصيل الإيرادات منها. ولم يتسنَّ للأطراف متسع من الوقت لوضع اتفاق حول تلك المسائل الشائكة التي اعتبرت بحاجة إلى إصلاح شامل مبني على إجماع وطني أوسع.

ولكن في إطار اتفاق السلام الشامل في ليبريا، أرست الأطراف الأسس اللازمة لمعالجة مسألة إدارة الموارد من خلال وضع تلك المسألة على جدول أعمال لجنتَي متابعة مستقلتين. فقد أنشئت أولاً لجنة إصلاح الحكم للترويج لمبادئ الحوكمة في ليبريا من خلال إصلاح إدارة القطاع العام، وضمان الشفافية والمساءلة في جميع مؤسسات الدولة ونشاطاتها، وضمان بيئة اقتصادية تستقطب الاستثمار الخاص. وأنشئت تالياً لجنة العقود والاحتكار للإشراف على العقود التي تبرمها الحكومة الانتقالية الوطنية لليبريا. وقد سعت اللجنة المذكورة إلى ضمان أن تكون جميع الالتزامات، العامة، المالية منها وتلك المتعلّقة بالميزانية، شفافة وغير احتكارية ومعقودة بموجب القانون في ليبريا والمعايير الدولية. وكانت إدارة الموارد الطبيعية موضوعاً أساسياً على جداول أعمال اللجنتين، لا سيما في ما يخص الامتيازات والعقود وإدارة الإيرادات وحيازة الأراضي.

المصدر: Suhrke, A., T. Wimpelmann, and M. Dawes. 2007. *Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

على أرض الواقع: تأخير حل مسألة ملكية الموارد في اتفاق السلام الشامل في السودان



النفط مقابل السلام في السودان. منصات نفط جديدة يتم إنشاؤها بالقرب من كوتش، جنوب السودان. كان تقاسم إيرادات النفط جزءاً هاماً من وساطة السلام بين شمال السودان وجنوبه وشكلت جزءاً من اتفاق السلام الشامل الموقّع عام 2005.

احتلت ملكية الأراضي والموارد الطبيعية صلب النزاع حول حق جنوب السودان في تقرير المصير وهددت بتعطيل المفاوضات حول اتفاق السلام الشامل في السودان الذي وقع في نهاية المطاف في عام 2005. فقد ادعت الحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان، وهي الحركة السياسية في جنوب السودان، أن الأراضي في الجنوب (سواء سطح الأرض أو الموارد الطبيعية الموجودة تحته) هي ملك الجماعات التي تعيش عليها. أما دولة السودان فاعتبرت من جهتها أن الملكية الوطنية لسطح الأرض وجوفها هي شرط أساسي لإعادة توزيع عادلة وشرعية للموارد الطبيعية. وخوفاً من عدم إمكانية التوفيق بين هذين الموقفين، اقترح الوسطاء خلال المباحثات أن تبقى مسألة ملكية الموارد الطبيعية الجوفية من دون حل في اتفاق السلام النهائي وأن يتفق الطرفان على آلية لتسوية الأمر لاحقاً. سمح هذا الحل للطرفين باستكمال المفاوضات حول تقاسم إيرادات القطاع النفطي وإدارته من دون الحاجة إلى الاتفاق على الملكية. وبهذا فإن خلافاً جوهرياً لم يعق التقدم حول تقاسم الثروة الأمر الذي كان أساسياً للمصالح الاقتصادية لكل من الطرفين. وفي نهاية المطاف، شكل اتفاق 2004 المتعلق بتقاسم الثروة خطوة أساسية نحو اتفاق السلام الشامل الذي وقّع بعد سنة.

المصدر: Wennmann, A. 2011. Breaking the Conflict Trap? Addressing the Resource Curse in Peace Processes. *Global Governance* 17:265-280. راجع أيضاً دراسة الحالة رقم 8 في الجزء "باء".

الأطراف على تقدير أهمية الموارد الطبيعية كعنصر أساسي في أي تصور اقتصادي مستقبلي والاعتراف بالتالي بما تكلفه العودة إلى النزاع من فرص ضائعة.

إنشاء آليات أو مؤسسات لمعالجة المسائل المتعلقة بالموارد في المستقبل: غالباً ما تتطلب مسائل الموارد الطبيعية حلولاً معقدة أو طويلة الأمد إلى حد لا يمكن معه معالجتها خلال مفاوضات السلام. بالتالي، يمكن أن يختار الوسطاء أن يستعملوا اتفاق السلام وسيلة لوضع إطار مؤسسي يتولى بدوره التعامل مع المسائل الخاصة بالموارد الطبيعية في المستقبل. وفي هذا الإطار يمكن معالجة تلك المسائل من خلال أحكام مباشرة أو غير مباشرة في اتفاق السلام أو من خلال آلية متابعة قد تتمثل في تقييم الاحتياجات، وخطط بناء السلام واللجان والصناديق الاستئمانية للأراضي وصناديق الثروة السيادية. وقد تبرز الحاجة إلى أطر دستورية أو قانونية أو مؤسسية أو اقتصادية جديدة لإدارة مسائل الموارد الطبيعية وحلها بطريقة بناءة خلال الأشهر أو السنوات المقبلة ولتوفير الضمانة بأن إيرادات تلك الموارد سوف تدعم الاستقرار وبناء السلام. من هنا فإن عملية بناء السلام هي فرصة لتثبيت الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية ضمن أطر أنظمة الحوكمة والأنظمة القانونية المستقبلية.

النظر في خيارات مختلفة لمعالجة المطالبات بالملكية: قد يرى الوسيط في معالجة المطالبات المطعون فيها بملكية الموارد الطبيعية مهمة عسيرة. وقد اعتمدت اتفاقات السلام السابقة أربع طرق لمعالجة تضارب المصالح حول ملكية الموارد هي: (1) إنشاء مناطق متمتعة بالحكم الذاتي تملك الموارد الطبيعية المعنية أو تسيطر عليها؛ و(2) الاعتراف بحقوق محددة متصلة بالموارد أو اعتماد ترتيبات بشأن الوصول إليها؛ و(3) تحديد عملية سياسية مستقبلية مهمتها إصلاح ملكية الموارد الطبيعية والوصول إليها؛ و(4) تأجيل إشكالية الملكية إلى عملية سياسية أو قضائية لاحقة مع الاتفاق على مسائل الوصول إلى الموارد وإدارتها واستغلالها وتقاسم إيراداتها.

معالجة إشكالية الإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية: عندما تكون الموارد الطبيعية جزءاً من النزاع، غالباً ما تكون مسألة إدارتها الرشيدة جزءاً من المشكلة. بالتالي، يتوجب غالباً على الوسطاء أن يتطرقوا في مفاوضات السلام أو في عمليات المتابعة إلى مسألة السلطة التشريعية والتنظيمية على الموارد الطبيعية. على الوسطاء أن يفكروا بالمؤسسات التي تكون مسؤولة عن إدارة الموارد سواء مؤقتاً خلال فترة ما بعد الاتفاق أو على المدى الأبعد. كما عليهم أن يفكروا بالمسائل المتعلقة بالضمانات لكفالة شفافية الإيرادات والمساءلة وتقاسم المنافع ومشاركة الناس في اتخاذ القرارات.

وضع أحكام ملائمة لتقاسم الثروة: تعتبر الأحكام المتصلة بتقاسم إيرادات الموارد الطبيعية أدوات هامة بالنسبة إلى الوسيط. وإن لزم الأمر تقاسم الثروة على عدة مستويات، فعلى الأحكام أن تنص على ذلك. فلا غنىً عن الوضوح بشأن تقاسم الإيرادات بين البلدان كما وبين السلطة المركزية والمنطقة المنتجة للموارد والمجتمعات المحلية. وتؤدي الأحكام المتعلقة بتقاسم الثروة ثلاث وظائف أساسية في عملية السلام هي[57]: (1) توفير منافع اقتصادية يمكن تحويلها إلى عائدات سلام ملموسة مع المساعدة في الوقت نفسه على تشكيل رؤية اقتصادية جديدة للمستقبل؛ و(2) توفير حوافز مالية تجعل من تجدد النزاع خياراً غير مجدٍ وتسمح بتجاوز الانقسامات القبلية والدينية والإيديولوجية والسياسية؛ و(3) التحكّم بالوصول إلى الأموال التي قد تستعمل لإشعال جولة جديدة من النزاع. عند تصميم نظام تقاسم الثروة، ينبغي طرح أسئلة أساسية: من يصدر عقود استغلال الموارد ومن يجمع الإيرادات؟ من يستلم الإيرادات عند توزيعها وبأي نسبة؟ كيف تتم المراقبة وتضمن الشفافية؟ لا يمكن التقليل من شأن الأحكام المصاغة بعناية والمتعلقة بتقاسم الثروة لأن لها تأثير قوي جداً على الحياة السياسية في مرحلة ما بعد النزاع وعلى بناء السلام وبناء الدولة.

اعتماد مسار تقني بشأن الموارد الطبيعية ضمن إطار مفاوضات سياسية واسعة النطاق: تكون فرص نجاح الوساطة التي تتضمن بعداً متعلقاً بالموارد الطبيعية أكبر إذا ما ابتعدت الأطراف عن المواقف السياسية أو الإيديولوجية وركزت على الجوانب التقنية لإدارة الموارد. ويمكن تحقيق هذا الغرض بتشكيل مسارات موازية للمفاوضات السياسية الأساسية لكن منفصلة عنها تتيح للخبراء فرصة البحث في مسألة الموارد الطبيعية. ينبغي ألا يفترض الوسطاء أن الأطراف ستعتبر الاتفاق الذي يتوصل إليه الخبراء الذين أوفدتهم للمشاركة في مسار تقني، اتفاقاً ملزماً سياسياً بالضرورة. لذا على الوسيط أن يربط بين مسار المفاوضات التقنية حول الموارد والمفاوضات السياسية الأساسية. وفي بعض الحالات، من المستحسن القيام بذلك بعد نجاح المفاوضات التقنية.

تحديد التوقيت الأمثل لإجراء المفاوضات حول الموارد الطبيعية ضمن إطار مفاوضات السلام الشامل: من جهة، قد يكون من المجدي معالجة مسألة الموارد الطبيعية والأحكام المتعلقة بتقاسم الثروة ذات الصلة منذ البداية إذ إن ذلك قد يلبي مصالح الأطراف الاقتصادية المباشرة ويساعد على بناء الثقة للانتقال إلى معالجة مسائل أكثر صعوبة. ويصحّ ذلك حتى عندما تكون آراء الأطراف متباعدة بشأن الأمن وغيرها من المسائل. ومن جهة أخرى، عندما تكون الموارد الطبيعية مثار جدل كبير فإنها قد تضع التقدم بشأن مسائل أخرى على المحك. وفي هذه الحالة، يمكن تأجيل مناقشة مسائل الموارد الطبيعية إلى نهاية عملية السلام على أمل أن يؤدي

على أرض الواقع: توقيت المفاوضات حول الموارد الطبيعية – مفاوضات السلام في آتشيه والسودان وغواتيمالا



© ACHMAD IBRAHIM, KEYSTONE

جنود إندونيسيون يقومون بدورية في موقع اكسون موبيل للنفط في لوكسوماوي في إندونيسيا في 18 أيار/مايو 2003 في وقت كانت تجري فيه الحكومة والثوار محادثات اللحظة الأخيرة لإنقاذ الهدنة المتعثرة في آتشيه.

في آتشيه، كان الاستياء مما اعتبر انعدام توازن في توزيع إيرادات النفط والغاز الطبيعي أحد محركات النزاع. بالتالي، كان تقاسم الثروة الناجمة عن النفط والغاز الطبيعي من أول البنود التي جرت مناقشتها في مفاوضات السلام بين حركة تحرير آتشيه الإسلامية والسلطات الإندونيسية. وبالاستناد إلى اتفاق جرى التوصل إليه في عام 2001، ركزت تلك المباحثات على كيفية عكس الأحكام الخاصة بالاستقلال الذاتي والصيغة المعتمدة لتقاسم الثروات في اتفاق السلام الذي تم توقيعه في آب/أغسطس 2005.

وتقاسم إيرادات النفط كان بدوره مسألة هامة في السودان. ولكن على عكس ما حصل في آتشيه، تمّت معالجتها في نهاية العملية خوفاً من أن تؤدي إلى عرقلة المباحثات بسبب آراء يتعذر التوفيق بينها حول ملكية الموارد. في هذه الحالة، قضى النهج المعتمد بتحقيق اتفاق بين الطرفين حول مسائل أخرى كالحوكمة مثلاً وذلك بغية تأمين الزخم والثقة الضروريين لمعالجة مواضيع الموارد الخلافية. في نهاية المطاف، كان الاتفاق المتعلق بتقاسم الثروة الذي تمّ التوصل إليه في 2004 خطوة هامة نحو اتفاق السلام الشامل لعام 2005.

كذلك، خلال مفاوضات السلام التي أدّت إلى اتفاقات السلام الموقعة في عام 1996 والتي وضعت حداً للحرب الأهلية في غواتيمالا، كانت الأراضي إحدى المسائل الأخيرة التي جرى حلها لأن الأطراف لم تتوصل إلى اتفاق سابق حول تلك المسألة. تظهر هذه التجارب المختلفة أن توقيت المفاوضات حول الموارد الطبيعية وترتيبها بالنسبة إلى مسائل أخرى هي من الاعتبارات المهمة في محادثات السلام.

المصدر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية.

الاتفاق المعقود على مسائل أخرى إلى تهيئة الظروف للتوصل إلى اتفاق حول الأحكام الخاصة بالموارد الطبيعية.

اعتماد مستوى ملائم من التفاصيل في الأحكام الخاصة بالموارد الطبيعية: على الوسطاء أن يفكروا بدقة في المشورة التي يقدمونها إلى الأطراف بشأن مستوى التفاصيل التي ينبغي التطرق إليها عند صياغة الأحكام الخاصة بالموارد الطبيعية في اتفاق السلام. وفي جملة الاعتبارات، العلاقة المرتقبة بين الأطراف ومستوى الثقة المتبادلة خلال مرحلة التطبيق. عندما يُتوقع أن تكون مستويات الثقة منخفضة قد يكون من المفيد بمكان إدراج أحكام مفصلة في اتفاقات السلام لتوفير الضمانات الكافية وعدم ترك المسائل مفتوحة للتأويل. أما إذا كانت درجة الثقة مرتفعة فقد يكون من الملائم اعتماد أحكام أكثر شمولاً على أن يصار إلى البحث في التفاصيل في مرحلة لاحقة. كذلك، عندما تكون القدرة على تطبيق الأحكام الخاصة بالموارد الطبيعية ضعيفة، قد تظهر الحاجة إلى اعتماد أحكام مفصلة وإقرانها بآليات تضمن بناء ما يكفي من القدرات للتطبيق. وفي حال كانت الموارد الطبيعية أحد الحوافز المؤدية إلى نشوب النزاع قد يكون من الضروري الدخول في التفاصيل لتحديد الضمانات اللازمة التي من شأنها أن تحول دون تجدد النزاع. وبمعزل عما تقدم فإن الطرف الأضعف أو المستضعف سيطالب عادة بقدر أكبر من التفاصيل.

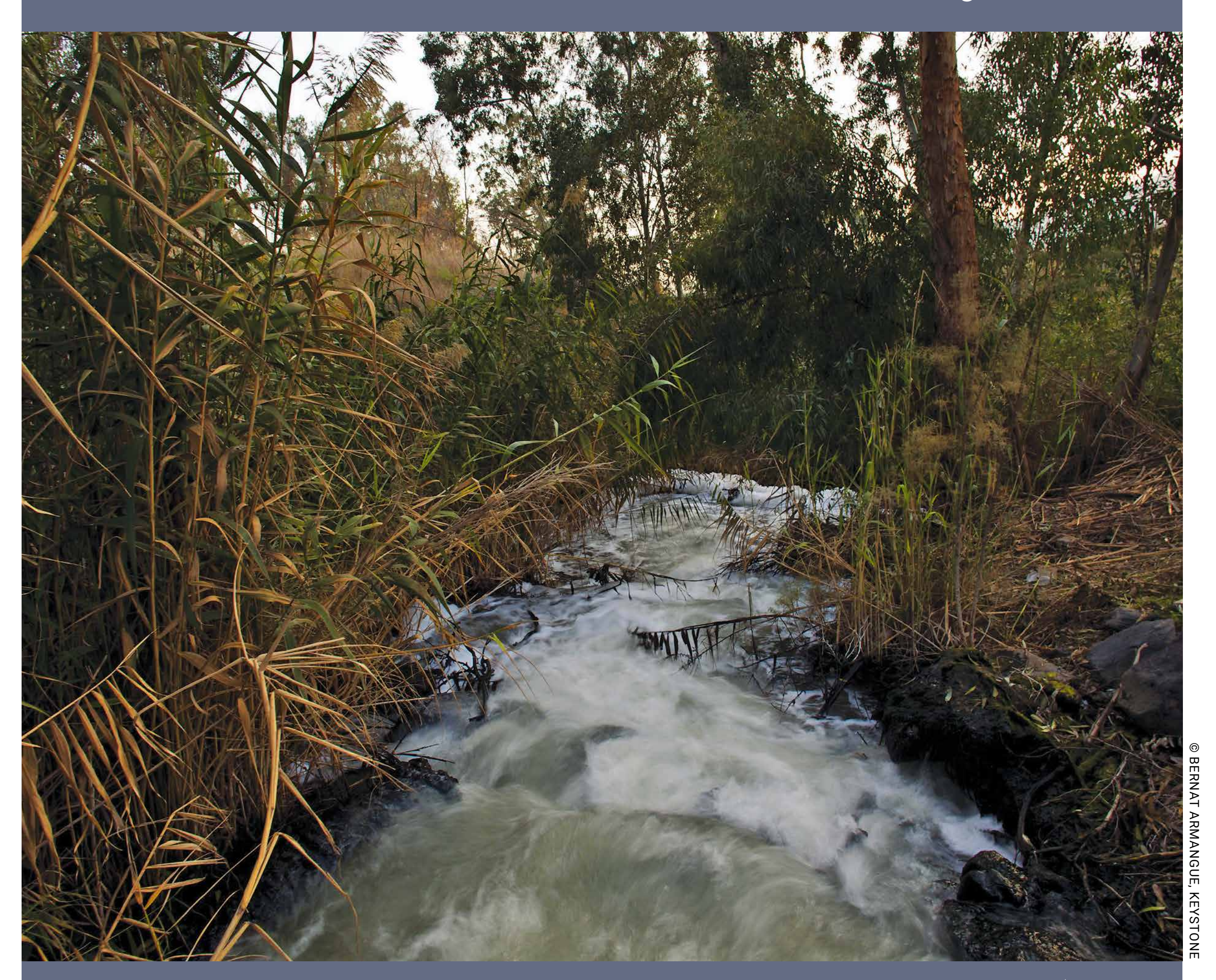
ولكن من الأهمية بمكان أن يعي الوسطاء أن إدراج أحكام في غاية الدقة بشأن المؤسسات المعنية بالموارد الطبيعية أو بشأن الإصلاحات لا يؤدي بالضرورة إلى تنفيذ أفضل لتلك الأحكام. فمن شأن عوامل أخرى، كالتغييرات التي تطال الأطراف الفاعلة الأساسية والظروف السياسية، أن تؤثر سلباً على التنفيذ وتقوّض الالتزام السياسي الذي قُطع. ومن الدروس الأساسية المستنتجة ضرورة تفادي الأحكام الغامضة حول ملكية الموارد وإدارتها واستغلالها وحول تقاسم الثروة لأنها تؤخر التطبيق وتقود إلى تجدد التوتر بين الأطراف[58].

استعمال الموارد الطبيعية والبيئة كتدابير لبناء الثقة خلال تطبيق اتفاق السلام: يمكن، في بعض الظروف، استعمال الموارد الطبيعية المشتركة (المياه والأراضي والموارد الاستخراجية) أو الأخطار البيئية المشتركة (المناطق الشديدة التلوث وتغير المناخ والكوارث الطبيعية) خلال تطبيق اتفاق السلام كتدبير أولي لبناء الثقة. ولاستعمال الموارد بهذه الطريقة ينبغي أن يجد الوسيط مسألة محدودة، لا تشكل تهديداً، وتتمتع بدرجة من الأهمية كافية لإثارة اهتمام الأطراف ولكن يمكن استعمالها أيضاً كمنطلق لبناء الثقة. وإذا أمكن، مع مرور الوقت، بناء التعاون والثقة حول مورد طبيعي ذي أهمية مشتركة يمكن عندها أن تكتسب الأطراف ما يكفي من الثقة للانتقال إلى مسائل تطبيق حساسة أكثر. ومتى تصل مسائل أخرى خاصة بتطبيق اتفاق السلام إلى طريق مسدود، فإن موضوع التعاون بشأن الموارد الطبيعية والبيئة يمثل مخرجاً محتملاً ويُبقي قنوات التواصل مفتوحة.

التفكير في تنظيم حوار أو عمليات تشاور تكميلية: قد يكون من المناسب تناول بعض الجوانب المتعلقة بالموارد الطبيعية ضمن إطار عملية السلام في حوار أو عملية استشارة واسعة النطاق تأتي مكملة للمفاوضات السرية (راجع الفقرة 2-4-1 عن الوساطة وتدابير بناء السلام الأخرى). ويمكن اللجوء إلى عمليات تشارك فيها مجموعة أكبر من أصحاب المصلحة للاطلاع على تطور المفاوضات، وكذلك للحصول على معلومات بشأن بعض المسائل أو للحصول على موافقة المعنيين بشأن مشاريع الاتفاقات. وفي حال لم تنظم أي استشارة واسعة النطاق لاستيضاح آراء مختلف أصحاب المصلحة وعامة الناس حول بعض المسائل الخاصة بالموارد، فإن المفاوضات بمجملها قد تفتقر إلى الشرعية وتواجه معارضة غير ضرورية.

استعمال أحكام ضمنية حول الموارد الطبيعية عند تعذر استخدام الأحكام الصريحة: إذا لم تتفق الأطراف على إدراج أحكام صريحة حول الموارد الطبيعية في اتفاق السلام فإنه يمكن التطرق إلى تلك المسائل بطريقة غير مباشرة. ومن المواضيع الأخرى التي يترتب عنها آثار كبيرة على الموارد يُذكر تقاسم السلطة وبناء الثقة وإعادة إدماج المقاتلين في اقتصاد يعتمد على الموارد ووصول النازحين إلى الأرض والتعويض. وإذا لم يمكن التوصل إلى اتفاق حول الأحكام المباشرة أو غير المباشرة الخاصة بالموارد الطبيعية، يمكن تضمين تلك الأحكام في مسارات المتابعة التي ينص عليها الاتفاق مثل تقييم احتياجات ما بعد النزاع ولجان الحوكمة والحوار بين أصحاب المصلحة.

على أرض الواقع: استعمال الموارد الطبيعية المشتركة لبناء الثقة والتعاون بين إسرائيل والأردن



المياه تتدفّق عبر جزء من نهر الأردن، بالقرب من ألوموت دان في شمال إسرائيل بالقرب من الحدود مع الأردن

تستعين الأطراف في اتفاق السلام عادة بتدابير لبناء الثقة لاختبار التزام الطرف الآخر وإرادته السياسية في تحقيق السلام. وغالباً ما تنطلق تدابير بناء الثقة من المواضيع الأقل إثارة للجدل مثل تبادل المعلومات أو التحقق من عديد الجنود أو مشاريع التعاون الاقتصادي، قبل الانتقال إلى مسائل أصعب كإصلاح قطاع الأمن وتقاسم السلطة. وفي حين تركز تدابير بناء الثقة غالباً على المسائل العسكرية والسياسية فإن معاهدة السلام الموقعة بين إسرائيل والأردن في عام 1994 استعملت الموارد الطبيعية كوسيلة للتعاون وبناء الثقة الفعلية بين الطرفين خلال مرحلة التطبيق.

تضمّ معاهدة السلام ملحقين يركزان على إدارة المياه والتعاون البيئي. ويدعو الملحق 2 إلى إنشاء لجنة مياه مشتركة وإلى التعاون لتفادي التلوث وحماية الموارد البحرية بما فيها الشعب المرجانية. وفي حين لم يحدّد الاتفاق الأساسي بصراحة شروط التعاون هذا، إلا أنه قدم جدولاً زمنياً للمفاوضات المتعلقة بمسائل التلوث في العقبة. وحدد الملحق ٤ ميادين أخرى للتعاون البيئي بما في ذلك تقييم الأثر البيئي والتشريع البيئي والمعايير البيئية والاستجابة للحالات الطارئة. وأشار إلى إمكانية القيام بجهود مشتركة حول حماية الطبيعة ونوعية الهواء وإدارة النفايات ومكافحة التلوث ومكافحة الآفات والتصحر.

ولأن كل الأطراف التي تحاول التوصل إلى اتفاق سلام تتقاسم بعض الموارد القيمة، نادى عدد من العلماء والمنظمات بضرورة استعمال الموارد الطبيعية المشتركة أو الأخطار البيئية المشتركة بصورة منتظمة كمنطلق للتعاون وبناء الثقة بعد انتهاء النزاع. فإذا استطاع الجانبان الإفادة بصورة متساوية من استغلال الموارد أو عمليات التنظيف أو الحد من خطر الكوارث، فمن شأن التعاون حول الموارد الطبيعية المساعدة على بناء الثقة والاطمئنان في مرحلة مبكرة قبل الانتقال إلى تدابير أصعب.

المصادر: اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية. راجع أيضاً: حكومة دولة إسرائيل وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية. (1994). معاهدة السلام بين حكومة دولة إسرائيل وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية؛ Conca, K., and G. Dabelko, G. 2002. *Environmental Peacemaking*. Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press: Washington, D.C.

5 الخاتمة

لطالما كان استغلال موارد طبيعية قيّمة كالنفط، والغاز والمعادن والخشب عنصراً أساسياً في اندلاع نزاعات عنيفة في العالم وفي تصعيدها واستدامتها. فالتنافس على الموارد المتجددة كالأراضي والمياه يتزايد فيما يتسبب تدهور البيئة ونمو السكان وتغير المناخ بتفاقم التحديات. لذا تجد الحكومات أنفسها تحت ضغط متزايد لإدارة الموارد الطبيعية بصورة مستدامة ولتسوية المنازعات على ملكيتها وإدارتها وتوزيعها والتحكم بها.

يمكن أن تلعب الوساطة دوراً أساسياً في حل النزاعات المتعلقة بالموارد الطبيعية ومنع اندلاع العنف وتعزيز التعاون بين الخصوم. يقدم هذا الدليل أساليب عملية لاستعمال فعال للوساطة لتحقيق تلك الأهداف.

ويمكن استخلاص الكثير من العبر المستقاة من هذا الميدان وتلخيصها في سبع رسائل شاملة.

1- **للسياق أهمية بالغة.** إن كل قطاع من قطاعات الموارد الطبيعية تم التطرق إليه في هذا الدليل – الموارد الاستخراجية والأراضي والمياه – يولد أشكالاً متعددة من النزاعات تتطلب نهج وساطة مختلفة. لا بد، لدى تصميم عملية الوساطة، أن تؤخذ في الاعتبار خصائص الموارد المعنية ووظيفتها بالإضافة إلى آليات التعامل مع الحالات التي يكتنفها غموض. وفي كل الأحوال، لا بد من فهم السبب الأساسي للنزاع وتفاعل الموارد الطبيعية مع أسباب النزاع الأخرى والاقتصاد السياسي بشكل عام ومداخل الحل عن طريق الوساطة.

2- **تتطلب الوساطة الفعالة تحديداً واضحاً ودقيقاً للأطراف الفاعلة والمصالح.** على الوسيط ألا يدخل في مراحل الوساطة التفاعلية إلا بعد أن يصبح على بينة تامة من شبكة العلاقات المعقدة بين الأطراف الفاعلة المعنية بالموارد الطبيعية ومصالحها. ويجب أن يتناول التحليل الأطراف الفاعلة المباشرة وغير المباشرة وتداخلها في مختلف مراحل النزاع وأن يستوعب نطاق مصالحها المتعددة الأوجه.

3- **حصول كل الأطراف، بدرجة واحدة، على معلومات علمية وفنية حيادية بشأن الموارد المتنازع عليها أمر أساسي.** يعتبر تساوي جميع الأطراف في الحصول على المعلومات العلمية والفنية الحيادية حول الموارد المتنازع عليها من الشروط الأساسية للوساطة الفعالة بشأن الموارد الطبيعية. ويمكن أن تصدر هذه المعلومات عن الأطراف مشتركة أو عن طرف ثالث مستقل. كما أن تضافر الجهود في إعداد مثل هذه المعلومات يمكن بحد ذاته أن يساعد على بناء الثقة.

4- **لا بد من بذل عناية فائقة في تحديد أصحاب المصلحة الواجب إشراكهم في الوساطة.** على من يصمم عملية الوساطة أن يفكر بعناية لدى اختياره أصحاب المصلحة الواجب إشراكهم في الوساطة. فدعوة جميع أصحاب المصلحة إلى المشاركة قد تؤدي مثلاً إلى عملية وساطة مشرذمة وخارجة عن السيطرة إلى حد لا يمكن فيه التوصل إلى توافق في الآراء. لذا لا بد من اختيار دقيق للأطراف الفاعلة الواجب إشراكها في الوساطة وفهم الآثار السياسية التي قد تترتب عن إشراك البعض واستبعاد البعض الآخر. في المقابل، من الضروري بمكان تأمين التشاور مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة لضمان شرعية العملية والحفاظ عليها، لا سيما بالنسبة إلى المجموعات المهمشة كالشعوب الأصلية والنساء والشباب.

5- **يجب أن تهدف الوساطة إلى تحقيق التعاون حول المنافع المشتركة مما قد يولد الثقة اللازمة لمعالجة مسائل أخرى.** وعلى الوسيط الذي يعالج نزاعاً على موارد طبيعية أن يحاول مساعدة الأطراف على تخطي المواقف المبنية على معادلة لا غالب ولا مغلوب أو تلك المبنية على المكسب والخسارة والسعي إلى تحديد الأساليب التي تتيح لأصحاب المصلحة فرصة الإفادة القصوى من المنافع المشتركة ومعالجة المشاكل والمصاعب المشتركة معاً. ويجب عند الإمكان اعتبار الموارد الطبيعية منطلقاً للتعاون يتخطى الاختلافات الدينية أو الإيديولوجية أو السياسية أو القبلية لأن التعاون على استغلال الموارد الطبيعية قد يمهّد للتعاون في حل معضلات أخرى أكثر صعوبة وتعقيداً.

6- **أساليب الوساطة متوفرة لتخطي المآزق الحرجة والمواقف المتصلبة.** عندما يشترك الوسيط في المفاوضات

يمكنه أن يستعين بعدد من الأساليب للخروج من الطريق المسدود، ومنها تركيز المباحثات على المسائل التقنية أو تنظيم عمليات مشتركة لجمع المعلومات أو تحديد المنافع المختلفة وتقاسمها أو استعمال نهج التصورات. ويمكن في بعض الأحيان التوصل إلى تعديل المواقف الأولية الثابتة أو المتصلبة من خلال إبعاد الأطراف عن المسائل المتصلة بملكية الموارد الطبيعية وتوجيه المناقشات نحو مسائل أوسع متصلة بتقاسم المنافع وتأمين الوصول المستقر إلى الموارد وإدارتها – وكلها مجالات تتيح تحقيق المنفعة المشتركة.

7- غالباً ما تعالج مسائل الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام بهدف إرساء الأسس اللازمة للإصلاحات المستقبلية وليس بالضرورة لحل المشاكل على الفور. يجب أن يبقى حاضراً في ذهن الوسيط الذي يعالج نزاعات على الموارد الطبيعية في إطار عملية سلام أن الهدف ليس بالضرورة حل المسألة خلال المفاوضات بل غالباً ما يكون وضع إطار مؤسسي وتوليد الزخم الذي يسمح بمعالجة مسألة الموارد الطبيعية في مرحلة لاحقة. يمكن تحقيق ذلك في الغالب من خلال اعتماد أحكام صريحة أو ضمنية حول الموارد الطبيعية في اتفاق السلام. ويمكن في المقابل تضمين مسار متابعة اتفاق السلام المسائل المتصلة بالإدارة الرشيدة للموارد الطبيعية – من خلال تشكيل لجنة أو تقييم الاحتياجات أو اعتماد خطة بناء السلام على سبيل المثال.

معلومات وسبل دعم إضافية

إن الدروس والممارسات الفضلى المتعلقة بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية متاحة للوسطاء من خلال إدارة الشؤون السياسية. كما يستطيع الوسطاء وأصحاب المصلحة الحصول على الخبرات العلمية والفنية الحيادية المتعلقة بالموارد الطبيعية بالإضافة إلى الدعم على الدبلوماسية البيئية من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة. لمزيد من المعلومات، راجع المرفق 2.

الجزء باء

دراسات الحالة

آتشيه، إندونيسيا[60]



1 آتشيه، إندونيسيا: النفط والغاز الطبيعي[59]

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- شكلت الأحكام الخاصة بتقاسم الثروة حافزاً اقتصادياً لمواصلة المفاوضات؛
- استعان فريق الوساطة بخبراء مستقلين؛
- تضمن اتفاق السلام النهائي أحكاماً صريحة بشأن حرية إدارة الموارد الطبيعية.

يعود التنقيب عن احتياطات النفط والغاز الطبيعي في منطقة آتشيه في إندونيسيا إلى ستينات القرن الماضي. في عام 1971، اكتشفت شركة موبيل أويل إندونيسيا مخزونات من النفط والغاز الطبيعي في لوكسوماوي، شمال آتشيه. أدى هذا الاكتشاف إلى إنشاء المنطقة الصناعية في لوكسوماوي وهو



حقول الغاز الطبيعي في آرون في مقاطعة آتشيه الإندونيسية

جيب مخصص لاستخراج النفط والغاز الطبيعي المسال للتصدير. واستغلت الموارد النفطية والغازية في آتشيه بصورة كفلت إيرادات هامة للدولة في إندونيسيا. في عام 2000، كان الإنتاج في منطقة آتشيه يمثل 40 في المائة تقريباً من إجمالي إنتاج الغاز الطبيعي في إندونيسيا. إلا أن عدم تقاسم المنافع الناجمة عن الموارد أثار استياء السكان المحليين في آتشيه وكان الدافع إلى اندلاع حرب أهلية دامت من عام 1976 إلى عام 2005. وكان موضوعا النفط والغاز من القضايا الهامة التي شملتها عملية السلام حيث نالت مقاطعة آتشيه في اتفاق السلام النهائي المزيد من السلطة على إدارة الموارد وحصة أوفر من الثروات المتأتية من استغلالها.

النزاع

تعود مقاومة منطقة آتشيه لحكم السلطة المركزية الإندونيسية إلى ماضٍ بعيد. بدأت كحركة دينية وسرعان ما اتخذت صبغة جديدة بعد اكتشاف مخزونات النفط والغاز الطبيعي عام 1971. واندلع في آتشيه عام 1976 نزاع عنيف قادته حركة تحرير آتشيه. ويضرب بهذا النزاع مثل الصراع التقليدي الناجم عن عدم استفادة المجتمع المحلي من استغلال الموارد الطبيعية، الأمر الذي جاء ليغذي التوتر القائم والمطالبة بممارسة الحق في تقرير المصير والنزعة إلى الاستقلال الذاتي[61]. وبالتحديد كانت المقاطعة تتذمر من عدم تقاسم الثروة الناجمة عن استغلال النفط والغاز وتدهور البيئة وتفكك النسيج الأسري للشعوب الأصلية وتدفق اليد العاملة المهاجرة واضطراب سبل الاسترزاق التقليدية. واجتمعت هذه العوامل حتى اندلع صراع واسع النطاق مصحوباً بدعوات إلى الاستقلال دام زهاء ثلاثين عاماً. وبعد أن فشلت المحاولة الأولى لوضع حد للنزاع بين عامي 2000 و2003 والمعروفة بعملية جنيف للسلام، تجددت أعمال العنف في عام 2003 إلى أن بذلت محاولة ثانية أطلق عليها اسم عملية هلسنكي للسلام في عامي 2004 و2005 وأدت إلى فض النزاع في عام 2005 مع توقيع حكومة إندونيسيا وحركة تحرير آتشيه على مذكرة تفاهم[62].

أبرز عناصر الوساطة

في عملية جنيف للسلام (2000–2003)، قام بالوساطة مركز الحوار الإنساني وهو منظمة إنسانية دولية. وقبل البدء بالمفاوضات، انتهج المركز نهجاً شبيهاً بالدبلوماسية المكوكية فالتقى مع ممثلين عن الدولة المركزية الإندونيسية ومع أعضاء من حركة تحرير آتشيه خارج إندونيسيا ومع أصحاب المصلحة في آتشيه بغية إحياء علاقات تيسر التفاوض المباشر[63]. كما استضاف المركز في عام 2000 في مقره في جنيف اجتماعاً بين ممثلين عن الدولة الإندونيسية وحركة تحرير آتشيه للتفاوض في شأن "هدنة إنسانية"[64] أدّت إلى بسط سلام نسبي قبل الشروع بالمفاوضات السياسية. استعان المركز، منذ بدء المحادثات، بخبراء قاموا بتيسير العملية وإسداء المشورة وممارسة النفوذ عند الحاجة، وهي الخطوة التي سمحت بإحراز التقدم[65]. في عام 2002، توصل الطرفان إلى اتفاق وقف القتال؛ إنما بعد انتهاكه في عام 2003، انسحب مركز الحوار الإنساني من عملية الوساطة[66].

إن كون مركز الحوار الإنساني منظمة غير حكومية لا سياسية وغير بارزة جعلها مقبولة في عيون الدولة الإندونيسية التي شجعته على الأخذ بزمام الوساطة[67]. كما أن صفته كمنظمة إنسانية دولية أضفت عليه مشروعية في رأي حركة تحرير آتشيه وسمحت للدولة الإندونيسية أن تحسن سمعتها الدولية[68]. إلا أن المركز كان يفتقر إلى الوزن السياسي والعلاقات اللازمة مع الأمم المتحدة ومجلس الأمن مما حد من قدرته على استخدام نهج "الترغيب والترهيب" لدفع عجلة المفاوضات[69].

أما الوساطة الثانية والمعروفة بعملية هلسنكي للسلام (2004–2005) فقد نسقتها منظمة مبادرة إدارة الأزمات الفنلندية. وكان كبار الوسطاء مارتّي أهتيسآري، رئيس فنلندا السابق. وبدأت العملية بعد شهر واحد من موجة التسونامي سنة 2004 وهو ما أقنع، في رأي الكثيرين، الطرفين بتحقيق السلام[70].

دارت جولات المفاوضات الخمس في هلسنكي. وعلى حد قول أهتيسآري، فإن المحادثات تكللت بالنجاح لأنها استندت إلى مبدأ أساسي خلاصته أن "لا اتفاق على شيء إلى حين الاتفاق على كل شيء"[71]. حال هذا النهج دون قيام أي طرف بالحديث علناً عن نتائج عملية السلام الجارية مما سمح لكل منها أن يقدم تنازلات على مجموعة من القضايا من دون خسارة ماء الوجه علناً[72]. فضلًا عن أن مكانة أهتيسآري كوسيط وصانع سلام دولي أعطته نفوذاً سياسياً لا يستهان به لإقناع حركة تحرير آتشيه بالتخلي عن مطالبتها بالاستقلال والقبول بالحكم الذاتي كنقطة بداية للمباحثات[73]. وكتب للمفاوضات النجاح عندما وقّع الطرفان على مذكرة التفاهم في عام 2005.

أثرت على عمليتي جنيف وهلسنكي عوامل تاريخية واتفاقات سابقة رسمت ملامح سياق الوساطتين الرئيسية:

- في عام 2001، سنّ البرلمان الإندونيسي قانون الحكم الذاتي الخاص الذي نص على أن آتشيه ستتمتع بقدر رفيع من الحكم الذاتي داخل دولة إندونيسيا وتتلقى 70 في المائة من الإيرادات المتأتية من استغلال مواردها الطبيعية. واندرج هذا القانون في استراتيجية اعتمدتها الدولة في ذلك الحين بغية لجم النزعات الانفصالية في آتشيه وبابوا. واعتبر البرلمان أنه سنّ قانوناً يقدم تنازلات سخية لآتشيه لذا فإن الحكومة لم تكن راغبة في منح المزيد من التنازلات ولا التفاوض على الحكم الذاتي ولا تقاسم الثروة[74].

- جاءت عملية جنيف متزامنة مع نهج إصلاحي واسع النطاق انتهجته الحكومة ترافق واستراتيجية إدارة النزاع القائمة على اعتماد اللامركزية وعلى قانون منح الحكم الذاتي لآتشيه وبابوا. وهو النهج الذي اعتمدته الدولة منذ أواخر تسعينات القرن الماضي[75]. إنما فشلت الوساطة واستراتيجية الدولة في تحقيق أي تكامل يذكر بين بعضهما البعض[76].

- في مستهل عملية هلسنكي، وضحت الحكومة الوطنية أنها لن تتجاوز عرض الحكم الذاتي وتقاسم الإيرادات الوارد في قانون الحكم الذاتي لعام 2001. فاعتنق أهتيسآري هذا الموقف معتبراً أنه يرسم إطار المباحثات ثم أقنع حركة تحرير آتشيه باعتماده بدورها. وعليه أصبح موضوع تقاسم الثروة مسألة ثانوية في مفاوضات السلام بعد إقرار إطارها على هذا النحو[77].

- بلغ إنتاج النفط والغاز أوجه في تسعينات القرن الماضي ثم بدأ يتراجع فلم يعد لتقاسم الإيرادات الوزن الذي كان عليه قبل عقد أو عقدين من الزمن.

- كان لحركة تحرير آتشيه مشاغل كبيرة بشأن قانون الحكم الذاتي لعام 2001 الذي تم التفاوض عليه مع النخب المحلية من دون أي مساهمة من السكان ولا من أعضاء الحركة. كما أن القانون افتقر إلى أحكام تراعي حقوق الإنسان ولم يعالج النداء الشعبي لتحقيق الاستقلال وحرم عملياً على أعضاء الحركة المشاركة في الحياة السياسية لأنه اشترط بالمشرحين عدم اقتراف أي فعل جرمي وعدم حمل أي جنسية أخرى ما يعني استبعاد أغلبية أعضاء الحركة[78]. وفي المقابل، كانت أحكام القانون المتعلقة بتقاسم الثروة مؤاتية لآتشيه ومثلت تحسناً ملحوظاً مقارنة بما كانت الأمور عليه في الماضي.

- إن أحكام قانون الحكم الذاتي المتعلقة بتقاسم الثروة مثلت حافزاً اقتصادياً لدفع عجلة المفاوضات إلى الأمام بعد أن دخلت في طريق مسدود عند إثارة مسألة الرصد الدولي[79].

الاتفاقات

الأحكام الرئيسية في قانون الحكم الذاتي (رقم 2001/18)[80]:

- نقل عدد غير مسبوق من الصلاحيات من السلطات المركزية إلى سلطات مقاطعة آتشيه؛
- منح آتشيه نصيباً أكبر من الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية (حقول النفط والغاز: 70 في المائة على مدى ثماني سنوات ثم 50 في المائة).

الأحكام الرئيسية في مذكرة التفاهم المبرمة بين حكومة جمهورية إندونيسيا وحركة تحرير آتشيه في 15 آب/أغسطس 2005[81]:

- منح مقاطعة آتشيه الحق في الاحتفاظ بسبعين في المائة من إيرادات النفط والغاز؛
- جمع الموارد وتوزيعها بشفافية أكبر؛
- إدارة الموارد بصورة مشتركة والتعهد بسَنّ قانون جديد لإدارة آتشيه بحلول 31 آذار/مارس 2006. وقد سنّ القانون في 11 تموز/يوليو 2006 وأعاد التأكيد على حصول آتشيه على 70 في المائة من إيرادات النفط والغاز على مدى السنين الثماني المقبلة وعلى إدارة مشتركة للموارد.

مصاعب التنفيذ

مع أن مذكرة تفاهم عام 2005 تنصّ على أنه يحق لآتشيه الاحتفاظ بسبعين في المائة من إيرادات احتياطي الموارد الهيدروكربونية الحالي والمستقبلي إلا أنها تتضمن حكماً غامضاً ينصّ على أن تدير السلطات الإندونيسية وسلطات آتشيه الموارد بصورة مشتركة. كما أن الاتفاق لا يحدد الجهة الناظمة لمصادر الدخل من الموارد الهيدروكربونية ولا السلطة التي تمنح رخص التنقيب الجديدة. إن هذا الغموض صعّب عملية تنفيذ هذا الحكم.

2 بوغانفيل، بابوا غينيا الجديدة: منجم نحاس بنغونا[82]

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- تسببت في النزاع مجموعة من الآثار السلبية لأنشطة التعدين على الصحة وسلامة البيئة وانعدام التساوي في تقاسم المنافع؛
- جاءت الوساطة بأسلوب تيسيري غير توجيهي؛
- أدى اتفاق السلام إلى الحد من العنف المتفشي لكنّه لا يذكر منجم بنغونا بالاسم.

يقع منجم بنغونا في بوغانفيل في بابوا غينيا الجديدة وكان في يومه أكبر منجم مفتوح في العالم. وتشير التقديرات الحالية إلى أن احتياطي النحاس فيه يبلغ 5,3 مليون طن وإلى وجود 19,3 مليون أوقية ذهب. استثمرت المنجم شركة بوغانفيل

بوغانفيل، بابوا غينيا الجديدة[83]

GREEN ISLANDS
Lemankoa
BUKA ISLAND
Sohano
Tinputz
Puto
PACIFIC OCEAN
Wakunai
Amun
Vito
Arawa
Kieta
Torokina
Panguna
Taki
Jaba
Nukiki
Buin
Mamagota
Bougainville Island
City
Panguna copper mine
Water body
0 20 40 60 Kilometers
0 10 20 30 Miles
SOLOMON ISLANDS



منجم النحاس والذهب في بنغونا في انتظار تسوية سياسية حتى تستأنف عمليات الاستخراج

كوبر ليميتد في الستينات والسبعينات من القرن الماضي بعد التوقيع على اتفاق بوغانفيل للتعدين.

إلى جانب المساعدة الخارجية، كان المنجم أكبر مصدر دخل لبابوا غينيا الجديدة بين عام 1975 وتاريخ إغلاقه[84]. فقد أقفل في عام 1989 في ظل نزاع عنيف وما زال مقفلاً إلى اليوم. ويدور الحديث حالياً عن إعادة فتحه ذلك أنه يمثل مصدر دخل رئيسي لمنطقة الحكم الذاتي في بوغانفيل. وتواجه هذه الفكرة مقاومة مجموعات مختلفة، لا سيما منها حركة ميكاميو وهي حركة سياسية تزعم أنها الممثل الشرعي لأصحاب الأراضي المجاورة لمنجم بنغونا. وفي ضوء الصراع الذي تسبب فيه المنجم في الماضي، فإن الحكومة تخطو خطوات متأنية مصرة على دور أصحاب الأراضي في أي مفاوضات حوله[85].

النزاع

بقي منجم بنغونا في صلب أعمال العنف التي شهدتها بوغانفيل حتى بعد إقفاله ولغاية عام 1997[86]. وفي خلال هذه السنين، حملت المجتمعات المحلية المنجم مسؤولية طائفة من المشاكل الصحية والبيئية. وكان المنجم أيضاً مصدر توتر اجتماعي اقتصادي حاد؛ فاتهمت شركة بوغانفيل كوبر ليميتد بممارسة "الفصل العنصري الاقتصادي" لما كان يحصل عليه العمال الأجانب من تسهيلات متميزة ورواتب عالية وفرص جيدة للترقية في الشركة مقارنة مع العمال المحليين[87]. وأخيراً، كان نصيب بوغانفيل من إيرادات المنجم متواضعاً للغاية مقارنة بما كانت تجنيه دولة بابوا غينيا الجديدة[88]. والنتيجة كانت أن سكان بوغانفيل رأوا في المنجم ضرباً من ضروب استغلال القوى الأجنبية لمواردهم[89] وشعروا أنهم يدفعون الثمن باهظاً من دون تحقيق أي منفعة.

في عام 1988، قام جيش بوغانفيل الثوري بسلسلة من العمليات التخريبية مع إضرام النار في المنجم. وتصاعد العنف عندما أرسلت قوات الدفاع عن بابوا غينيا الجديدة لقمع التمرد. ولم يكن منجم بنغونا السبب الوحيد للنزاع؛ فالانقسامات الإثنية والجغرافية باتت ملموسة وتفاقمت جراء الخلاف حول المنجم[90]. بل إن الشكاوى ضد المنجم كانت الحافز للنزاع الذي لم ينته قبل عام 1997 مع التوقيع على هدنة برنهام التي تلاها اتفاق لنكولن في عام 1998. وكان هذان الاتفاقان البادرة لانسحاب جنود بابوا غينيا الجديدة من الجزيرة ونشر فريق مراقبة السلام المتعدد الجنسيات. وتواصلت المحادثات بين حكومة بابوا غينيا الجديدة وزعماء بوغانفيل إلى حين أن أبرم اتفاق بوغانفيل للسلام في 30 آب/ أغسطس 2001.

أبرز عناصر الوساطة

توسطت نيوزيلندا في عملية السلام (1997–2001) في حين أن أستراليا أدت دوراً داعماً مهماً في مجال التسيير. وكان لممثلي نيوزيلندا، جون هايس (المفوض السامي لبابوا غينيا الجديدة) ودون ماكينون (وزير الخارجية والتجارة)، مساهمة حيوية في دفع الفصائل المتناحرة إلى تحقيق درجة من الوحدة لا مثيل لها حتى تتمكن من التفاوض مع دولة بابوا غينيا الجديدة. إن عقد جولتي مباحثات برنهام الأولى والثانية في جو مأمون ضمن معسكر في دولة أجنبية محايدة جعل الأطراف تشعر بالارتياح للتعبير عن شكواها بصراحة[91]. طوال العملية، اكتفى الوسطاء بتيسير المباحثات من دون إدارتها مفضلين ترك الأمر بين أيدي الأطراف المتفاوضة. وكان هذا القرار يرمي إلى ضمان أن تشعر الأطراف بأنها تمسك بمقاليد العملية وأنها تتحكم بنتائجها وأنها ستتوصل إلى حل مفصل وفق احتياجاتها مما يزيد احتمال النجاح[92]. وقد ساهم في دفع عجلة السلام إلى الأمام وتحويل هدنة عام 1997 إلى اتفاق سلام شامل في عام 2001 وجود فريق مراقبة الهدنة وفريق مراقبة السلام وهما فريقا مراقبة منزوعا السلاح ومحايدين سهرا على استتباب السلام في بوغانفيل بينما كانت الأطراف تتفاوض[93].

الاتفاق

على مدى عملية السلام، ساد افتراض بين قادة بابوا غينيا الجديدة ووفود بوغانفيل أنه من غير المرجح إعادة فتح منجم بنغونا في المستقبل القريب[94]. فالتعدين موضوع يثير الحساسيات عند سكان بوغانفيل وكان من الصعب بمكان الخوض في نقاش صريح عن تعدين النحاس في ذلك الحين. أما التحكم بالموارد الطبيعية فكان أولوية بالنسبة إلى زعماء بوغانفيل وجزء هام من اتفاق الحكم الذاتي المبرم مع الحكومة الوطنية[95]. ومع ذلك، لم يرد ذكر للمنجم في اتفاق بوغانفيل للسلام ولم تتطرق الصكوك الدستورية المنبثقة عنه إلى موضوع التعدين. والنتيجة هي أن مسألة التعدين ما زالت محفوفةً بالغموض ولم تحسم في أكثر من جانب.

إنما يجوز القول إنّ اتفاق بوغانفيل للسلام لعام 2001 تطرق بصورة غير مباشرة إلى ملكية الموارد الطبيعية إذ إنه أتاح نقل صلاحيات حكم واسعة من الحكومة الوطنية إلى حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي[96].

- تم سرد صلاحيات حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي بشكل صريح ولم تشمل أي صلاحية على التعدين ولا على الموارد الطبيعية؛
- تم الاتفاق على سرد صلاحيات حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي ووظائفها في دستورها على أن يتضمن هذا الدستور كل ما لم يرد على قائمة الحكومة الوطنية، بما في ذلك الصلاحية على الموارد الطبيعية والحق في تحصيل الإيرادات وسلطة اتخاذ القرار بشأن الاستثمارات الأجنبية[97]؛
- أدخلت بابوا غينيا الجديدة تعديلات على دستورها مفصلة صلاحيات حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي ووظائفها في عام 2002؛

- نصّ الاتفاق على أن الصلاحيات والوظائف تحال إلى حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي متى بلغت بابوا غينيا الجديدة بما ترغب في أن يحال إليها. بدأت هذه العملية بالفعل عندما صاغت حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي دستورها في عام 2004 وقامت بانتخاب أول رئيس لها عام 2005.

وفي المقابل، فإن مسألة إيرادات التعدين الحساسة والتي كانت السبب في مشاكل جسيمة في بوغانفيل في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي بقيت مبهمة في اتفاق السلام لعام 2001.

- نصّ الاتفاق على أنه متى بلغت بوغانفيل مرحلة الاعتماد على الذات الضريبي، تتقاسم حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي وبابوا غينيا الجديدة إيرادات أنشطة التعدين. إنما لم تقترح أي صيغة لتقاسم تلك الإيرادات[98].
- يجوز الاعتبار أن التفاصيل الخاصة بمنجم بنغونا وتقاسم الإيرادات تركت مبهمة عمداً أخذاً بنهج الغموض البناء من أجل التوصل إلى اتفاق[99].

مصاعب التنفيذ

بصورة عامة يعتبر أن هذه التسوية تكلل واحدة من أنجع عمليات السلام لأنه حتى تاريخه لم تتكرر حالات العنف المستشري. غير أن واقع الأمر هو أن مسائل التعدين بقيت خارج نطاق الوساطة الرئيسية. ولم تفلح المفاوضات في حل ثلاثة أمور حيوية:

أولاً، ما زال أمر منجم بنغونا معلقاً. تتواصل المفاوضات في شأن مصير المنجم وشروط إعادة فتحه. ودعماً لعملية شفافة وشاملة في صنع القرار بشأن إعادة فتح المنجم، تأسست في عام 2012 لجنة التنسيق المشتركة للتفاوض بشأن منجم بنغونا وتضم ممثلين عن حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي والجمعية المتحدة لأصحاب الأراضي المتضررين من منجم بنغونا وشركة بوغانفيل كوبر ليميتد.

ثانياً، نزع الصلاحيات. إن افتقار حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي للموارد (في غياب أي إيراد من أنشطة التعدين المحلية وفي ضوء اعتمادها على هبات سلطات بابوا غينيا الجديدة) يعني أنه من الصعوبة بمكان عليها أن تنتزع الصلاحيات من بابوا غينيا الجديدة، بما فيها تلك التي تتعلق بالتعدين. إنها معضلة يحتمل أن تشكل بؤرة توتر في تحقيق الاستقلال الذاتي في المستقبل القريب. وقد فرضت بابوا غينيا الجديدة تجميداً تاماً لعمليات التعدين في بوغانفيل في عام 1971. وتتطلب العودة عن هذا القرار بالتالي توضيح الصلاحيات القانونية النسبية بين بابوا غينيا الجديدة وحكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي وبناء القدرات الكافية لحكومة بوغانفيل على إدارة أنشطة التعدين وحل أي مسألة عالقة بشأن منجم بنغونا.

أخيراً، لم تحسم مسألة أصحاب الأراضي التقليديين. على أثر إبرام اتفاق بوغانفيل للسلام، اعترف دستور بوغانفيل بأن ملكية الموارد الطبيعية في بوغانفيل تعود إلى أصحاب الأراضي حتى إن كان لحكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي مسؤولية إدارتها وتنظيمها متى أحالت إليها بابوا غينيا الجديدة صلاحياتها. وبالنسبة إلى منجم بنغونا (وسائر الموارد في بوغانفيل) فإن إدراج الملكية العرفية في نص الدستور يضع أصحاب المصلحة في مركز القوة. ومن المرجح أن يثير هذا الأمر مشاكل هامة، بل نزاعات، في السنوات المقبلة لأنه ما من أنظمة لحكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي ولا مؤسسات قادرة على:

- تقييم المزاعم المتضاربة لمن يدعي ملكية الأراضي عرفاً؛
- تمكين مالكي الأراضي عرفاً من اتخاذ قرارات ملزمة طويلة الأمد، يسري مفعولها طوال فترة تطبيق أهم الاستثمارات في مجال التعدين؛
- توزيع الحقوق القانونية لتجاوز الأعراف وتوفير أسس متينة من الثقة للمستثمرين والممولين من خلال قانون استثمار دائم؛
- أو إقناع كل الأطراف، بما فيها المعترضون، بأنه تم التخلي عن العنف لصالح الأساليب القانونية لتسوية المنازعات. يفرض دستور بوغانفيل على حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي أن توضح مسألة الأراضي وهو الأمر الذي لم يحصل بعد، لذا سوف يشكل وضع الأنظمة القانونية والإدارية تحدياً كبيراً في المستقبل.

ومع ذلك، تعتبر إعادة فتح منجم بنغونا أولوية لحكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي التي تصر على أن المنجم مصدر دخل هام لبوغانفيل يعود بمنافع على سكان الجزيرة[100]. يدور الحديث أيضاً حول مشاريع تعدين أخرى صغيرة الحجم. وقد أعلنت حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي أنها ستشرك أصحاب الأراضي المحليين في العملية وأن أصحاب الأراضي المؤجرة للتعدين سيشاركون في مراجعة اتفاق بوغانفيل للتعدين[101]. إنما تواجه فكرة استئناف عمليات التعدين مقاومة كبيرة من مجموعات مثل ميكاميو على النحو المشار إليه سالفاً[102].

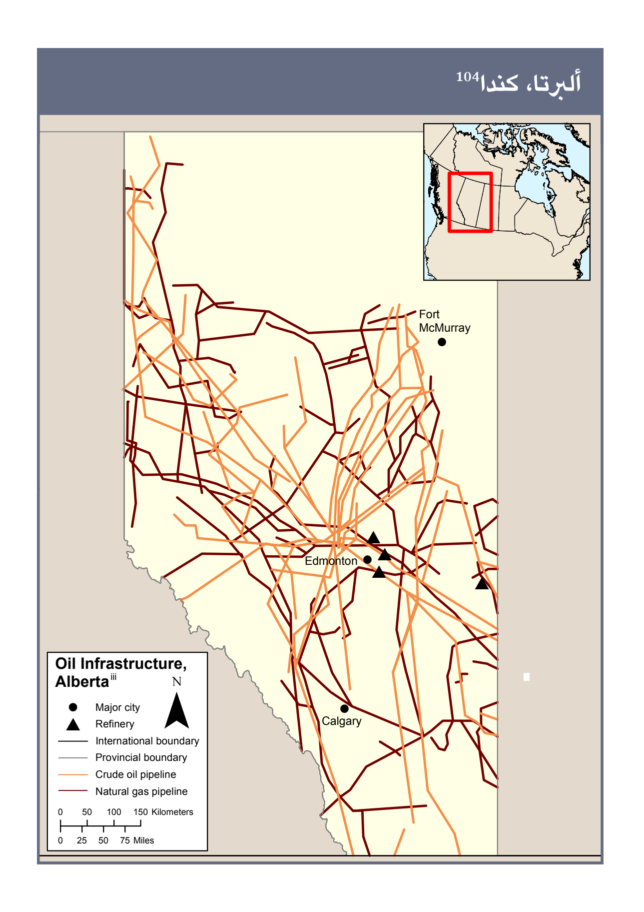
خلاصة القول، إن مسألة منجم بنغونا (وفي واقع الأمر كل عمليات التعدين الأخرى) أحيلت إلى عملية السلام حتى يستتب السلام على كامل الأراضي تحت سلطة حكومة منتخبة متمتعة بالحكم الذاتي. من الواضح أن هذا الخيار نجح حتى الآن، لكنّ مسألة إعادة فتح المنجم قد عادت لتحتل الصدارة. وإذا أريد لهذه العملية أن تتم بصورة سلمية، لا بد من مراعاة مشاغل كل أصحاب المصلحة علماً أن المشاكل السياسية والأمنية تفاقمت بسبب النقص في الموارد والقدرات التي تتيح لحكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي أخذ زمام السلطة من حكومة بابوا غينيا الجديدة.

3 ألبرتا، كندا: تنظيم حرق الغاز[103]

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- كانت العملية واسعة النطاق شارك فيها أصحاب مصلحة كثر؛
- ساهمت أنشطة جمع المعلومات المشتركة في بناء الثقة؛
- ساعد الإلمام بالتفاوض على المصالح على معالجة مسألة مستعصية وتعديل مواقف بدت متصلبة؛
- حقق تنفيذ الاتفاق نجاحاً أكبر مما كان متوقعاً وصدر توجيه رسمي يستند إلى النتائج.

ألبرتا، كندا[104]





تم تخفيض حرق الغاز في ألبرتا، في كندا، بنسبة 60 في المائة بين عامي 1996 و2012

يعتمد قطاع النفط والغاز في مقاطعة ألبرتا الكندية على ثالث أكبر احتياطي نفط في العالم. في عام 2013، كان يشغل 121500 شخص ومن المتوقع أن يولد الاستثمار في الرمال القطرانية 79,4 مليار دولار من الإيرادات للدولة الفدرالية ودولة المقاطعة بين عامي 2012 و2035[105]. إنما لهذه الأنشطة تداعيات هامة على البيئة تتأتى واحدة منها من حرق الغاز أي حرق الغاز الطبيعي الموجود في النفط الخام والذي لا يمكن بيعه أو معالجته بفعالية والذي يعرف أيضاً بالغاز المذاب. إن حرق الغاز لا يولد ثاني أكسيد الكربون المنبعث في الجو فحسب، بل يطلق جزيئيات مثل الميثان وثنائي أكسيد الكبريت التي تتسبب في أمراض تنفسية. بين عامي 1996 و2012، تم تخفيض حرق الغاز في ألبرتا بنسبة 59,1 في المائة[106]. تحقق هذا الإنجاز بفضل أنظمة جديدة اعتمدت بعد عامين من الوساطة بين مجموعة من الأطراف حيث شارك في المفاوضات أصحاب المصلحة الرئيسيون بمن فيهم السلطات العامة وقطاع النفط والمنظمات غير الحكومية.

النزاع

قبل عام 1996، كان يحرق زهاء 8 في المائة من الغاز المذاب في مواقع إنتاج النفط الموزعة في مقاطعة ألبرتا[107]. وقد عبرّ سكان الأرياف وأصحاب الماشية بإصرار عن مشاغلهم بالنسبة إلى آثار الحرق المحتملة على صحة الأنسان والحيوان. في عام 1996، نشر تقرير علمي مولته السلطات العامة وقطاع النفط بدا وكأنه يؤكد تلك المخاوف فأثار جدلاً عاماً كبيراً. إن هذا التقرير المعروف بتقرير ستروشر[108] خلص إلى أن الكفاءة في عملية الحرق هي دون المستوى المتوقع في عمليات الحرق التي خضعت للاختبار مما يؤدي إلى انبعاث معدلات عالية من غاز الميثان غير المحروق وكبريتيد الهيدروجين ومواد هيدروكربونية أخرى[109]. فتضاعفت اهتمامات الجمهور ووجهت دعوات إلى الدولة حتى تحسن الإطار التنظيمي بغية حماية صحة الناس وسلامة البيئة.

أبرز عناصر الوساطة

من أجل التوصل إلى تخفيض حرق الغاز وتحسين اللوائح التنظيمية في المقاطعة، اقترحت الجمعية الكندية لمنتجي النفط إنشاء فريق مكوّن من شتى أصحاب المصلحة أي منتجو النفط والمنظمات البيئية وجمعيات المزارعين وجمعيات المنتجين الحراجيين والبلديات ووزارات الصحة والبيئة والطاقة في مقاطعة ألبرتا ومجلس ألبرتا للطاقة والمياه والكهرباء ووزارة البيئة الكندية. وبموجب أمر وزاري، تأسس الائتلاف الاستراتيجي للهواء النقي الذي جمع أصحاب المصلحة الرئيسيين بدعم من أمانة ووسيط حياديين.

تمت الوساطة القائمة على نهج التوافق تحت رعاية الائتلاف وأفضت إلى اتفاق بفضل تضافر عدة عوامل:

- استدعى تقديم معلومات علمية جديدة عام 1996 رداً موثوقاً من أصحاب المصلحة المتضررين المحتملين. لكن الأطراف أجمعت على أن الوضع الراهن لم يعد محتملاً؛
- حفزت الجهة الناظمة في المقاطعة الأطراف على إيجاد حل بعد أن التزمت بالتنفيذ شرط أن تكون النتيجة متماشية مع التوجه السياسي العام في المقاطعة؛
- تخوف البعض من أن تتفرد الجهة الناظمة بإصدار أمر تخفيض حرق الغاز وأن يؤدي ذلك إلى نتيجة لا تتوفر فيها شروط النجاح نفسها التي يوفرها الاتفاق؛
- طلب إلى الأطراف تعيين ممثلين يتعاونون تعاوناً وثيقاً مع طرف ثالث محايد لاستكشاف الحلول التقنية واستعراض الممارسات الحميدة حول العالم، على ألا يتم التوصل إلى اتفاق لا يحظى بموافقة الأطراف الصريحة. هذا ما جعل الأطراف تتبنى العملية وتشعر أنها تمسك بزمامها؛
- ساهم الأسلوب المعتمد للتوصل إلى اتفاق حول الإجراءات (مثلاً مضافرة الجهود لوضع شروط تكليف مفصلة) في بناء الثقة وتعزيز العلاقات بين الأطراف؛
- شاركت الأطراف في جمع المعلومات. وتمت صياغة الحلول وتقييمها وفقاً لمعايير شفافة ومقتضبة تراعي الاعتبارات الاقتصادية والبيئية والتنظيمية؛
- أتاح إدراك الأطراف المتزايد لفن التفاوض على المصالح ولا سيما للأساليب الخاصة والتصرف المتوقع من أهل الوساطة وأصحاب المصلحة، فرصة معالجة مسألة معقدة جداً وتعديل مواقف كانت تبدو متصلبة؛
- أدرجت أحكام التنفيذ في نص الاتفاق واشتملت على أهداف تخفيض محددة وعلى تشاطر مسؤولية التنفيذ.

الاتفاق

في عام 1998، أصدر الائتلاف تقريراً نهائياً ومجموعة من التوصيات التوفيقية لاعتماد نهج تنظيمي جديد يشمل قيم السنة المرجعية للحرق والتنفيس وأهداف تخفيض للحرق ومقتضيات عملية يطبقها قطاع النفط والغاز عند التنقيب والإنتاج[110]. وفي التقرير توصية لاعتماد نهج مختلط حيث يتم تحديد أهداف تخفيض طوعية معبر عنها بالنسبة المئوية من الحجم المخفض لحرق الغاز مقارنة مع قيم السنة المرجعية. لا تشير الأهداف إلى أسلوب تحقيق التخفيض ولا في أي موقع يتم تحقيقها. بل احتسبت على أساس الكمية الإجمالية من الغاز المحرق في المقاطعة. وفي حال عدم بلوغ أهداف التخفيض الطوعية، تتدخل الجهة الناظمة حتى تطبق نهجاً إلزامياً

يفرض حدوداً (أي "الحد الأدنى النظامي"). وهو الأسلوب الذي منح قطاع النفط والغاز هامشاً للتحرك وكفل للناس والجهة الناظمة بلوغ الأهداف المتفق عليها.

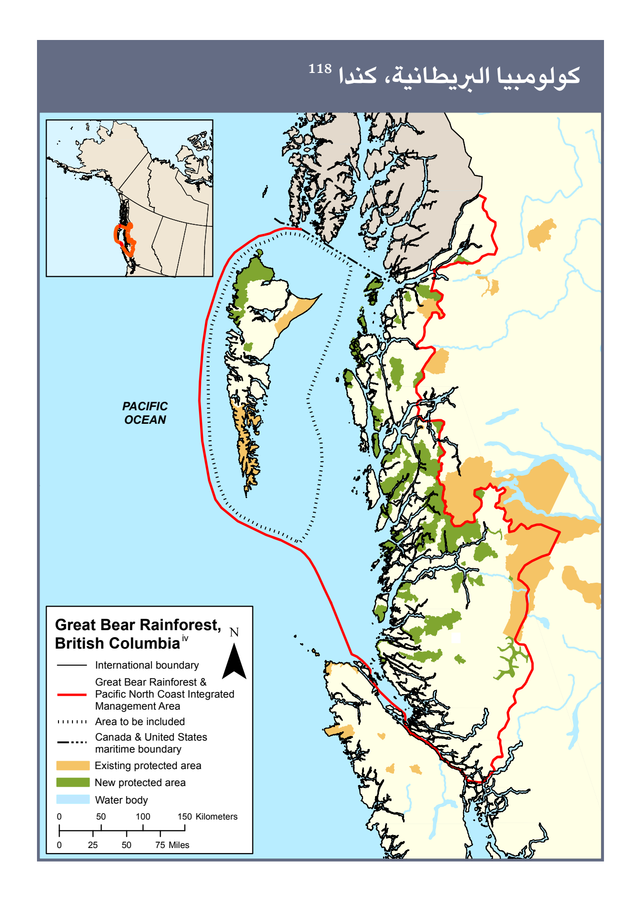
في عام 1999، اعتمد مجلس ألبرتا للحفاظ على موارد الطاقة الإرشاد رقم 60 (الحرق والترميد والتنفيس في مرحلتي تنقيب النفط وإنتاجه)[111] الذي وضع إطاراً تنظيمياً لإدارة الغاز المذاب في ضوء التوصية الواردة في تقرير الائتلاف. وفرض الإرشاد تخفيض حرق الغاز المذاب بنسبة 25 في المائة من القيم المرجعية لعام 1996 بحلول نهاية عام 2001. كما فرض أهدافاً ثابتةً قصيرة الأجل لتخفيض حرق الغاز المذاب وحداً أقصى للكمية الإجمالية من الغاز المذاب الذي يجوز حرقه في الموقع الواحد في حال عدم بلوغ الأهداف الطوعية[112].

مصاعب التنفيذ

استفاد قطاع النفط والغاز من المرونة التي أجازتها الأهداف الطوعية حتى يلجأ إلى أكثر الأساليب جدوى لتحقيق النتيجة المتوخاة وتخطي الأهداف المحددة. في عام 2012، ورد في تقرير الجهة الناظمة أن معدل حرق الغاز تراجع بنسبة 59,1 في المائة مقارنة مع قيم سنة 1996 المرجعية[113]. كما اعتبر البنك الدولي أن إطار الإدارة المعتمد لتخفيض الحرق نموذج يحتذى به في مواقع أخرى للحد من حرق الغاز[114].

إلا أنه يبقى أن التوجيه 60 لم يحدد أي أهداف بالنسبة إلى تخفيض التنفيس. وفي حين تراجع حجم الغاز المحروق، زادت كمية الغاز المنفس من 459 مليون متر مكعب في 1999 إلى 704 مليون متر مكعب في عام 2000 أي بمعدل 34 في المائة[115]. وتعود هذه الزيادة إلى عوامل عدة إلا أن الائتلاف اضطر إلى التوصية بعدد من التدابير الجديدة لكفالة ألا تقوم الشركات بتخفيض كمية الغاز المحروق مقابل زيادة كمية الغاز المنفس. وفي عام 2002، أصدر الائتلاف تقريراً جديداً تناول فيه كلاً من حرق الغاز وترميده وتنفيسه مما أدى إلى تحيين التوجيه رقم 60 [116].

كولومبيا البريطانية، كندا [118]



4 كولومبيا البريطانية، كندا: غابة غريت بير المطرية[117]

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- شملت العملية عدة أصحاب مصلحة؛
- خرجت عمليات تفاوض متعددة ومتزامنة بمجموعة من الاتفاقات؛
- وفّر الخبراء المستقلون معلومات متجردة عن العمليات المختلفة؛
- أتاحت آلية منفردة ولكن متصلة بالمفاوضات فرصة إخراط الناس واستشارتهم.



قطع الأشجار الكلي في غابة غريت بير المطرية

إن غابة غريت بير المطرية غابة مطرية معتدلة المناخ تمتد على مساحة 6,4 مليون هكتار على الساحل الغربي لمقاطعة كولومبيا البريطانية في كندا[119]. في منتصف تسعينات القرن الماضي، تحولت المشاغل حول قطع الأشجار المعمرة في غابة غريت بير المطرية إلى جدل دخل فيه أصحاب مصلحة متعددون من مجموعات أصلية (الأمم الأولى) ومجموعات بيئية وشركات الحراجة وسلطات المقاطعة[120]. وأدت وساطة شاملة بين الأطراف سلكت مسارات متعددة على مدى سنين طويلة إلى إعداد مجموعة من الاتفاقات تكللت بإبرام اتفاق غابة غريت بير المطرية في عام 2006 [121].

النزاع

أطلقت المجموعات البيئية حملة على الأسواق استهدفت فيها مشترين أمريكيين وأوروبيين أساسيين يبتاعون أخشاب الأشجار المقطوعة في غابة غريت بير المطرية. وبعد أن واجهت شركات الحراجة ضغوطاً من السوق نتيجة لتلك الحملة، سعت إلى انتهاج نهج جديد في الأنشطة الحرجية على الساحل الغربي. وفي الوقت نفسه، صارت الأمم الأولى تطالب بإلحاح بحماية فضلى لحقوقها في أراضيها التقليدية التي تشمل كل مساحة غابة غريت بير المطرية. فتم وضع أسلوب تخطيط تعاوني لإشراك كل الأطراف المتضررة بغية تسوية النزاع[122].

أبرز عناصر الوساطة

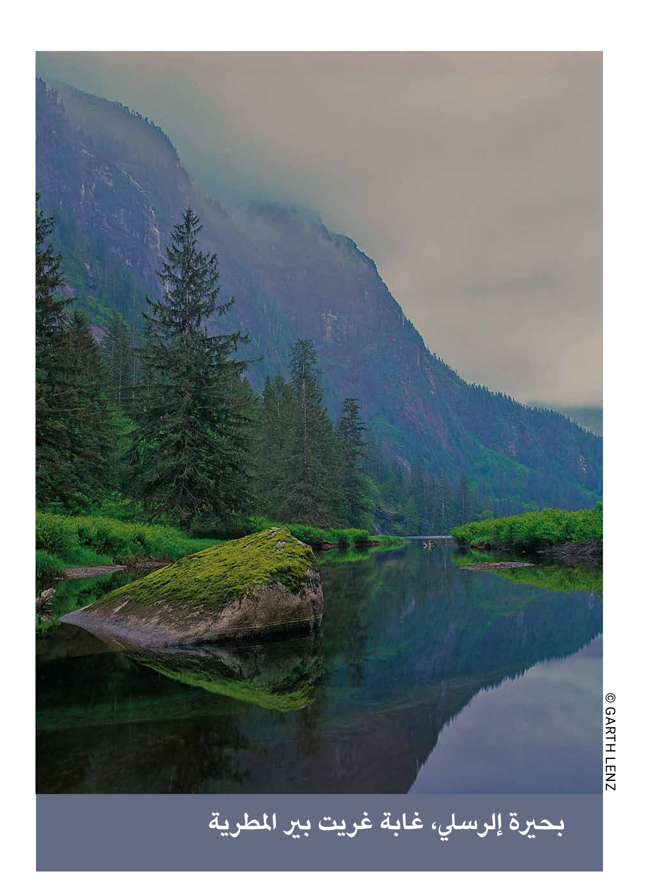
بين نهاية تسعينات القرن الماضي وعام 2009، نظمت مفاوضات عدة متزامنة شاركت فيها المجموعات البيئية وشركات الحراجة ومجموعات من الأمم الأولى وسلطات المقاطعة. وقام وسطاء مستقلون لجأت إليهم شركات الحراجة والمجموعات البيئية وسلطات المقاطعة بتسيير أغلبها[123، 124] وقد شملت هذه المفاوضات المتزامنة:

- مفاوضات مباشرة بين المجموعات البيئية وشركات الحراجة والمعروفة بمشروع الحلول المشتركة. وقد استمرت هذه المفاوضات بشكل مستقل على مدى أكثر من عقد، ونجد في الاتفاقات الواسعة النطاق التالية عناصر عدة تمت صياغتها أصلاً على طاولة المفاوضات هذه[125].

- فريق تخطيط تعاوني بقيادة الأمم الأولى والمعروف بفريق تنفيذ البروتوكول والذي أقنع شركات الحراجة والمجموعات البيئية باعتماد نهج الإدارة القائمة على النظم البيئية[126].

- إنشاء عدد من هيئات المعلومات المستقلة لإفادة المتفاوضين بالمعلومات، مثل فريق المعلومات الساحلية أو الفريق العامل المعني بالإدارة القائمة على النظم البيئية[127]، مع العلم أن هذا الأخير هو بحد ذاته مجموعة من المتفاوضين الممثلين للمجموعات البيئية وشركات الحراجة والأمم الأولى والجماعات المحلية وسلطات المقاطعة[128].

- عملية التخطيط لإدارة الأراضي والموارد التي كانت بمثابة منتدى يمثل فيه شتى أصحاب المصلحة لإشراك العامة من الناس وإحياء التوافق في الآراء.


© GARTH LENZ

بحيرة إرسلي، غابة غريت بير المطرية

الاتفاق

خرجت مسارات التفاوض المتزامنة بمجموعة من الاتفاقات المختلفة[129]:

- إبرام اتفاق أولي لوقف قطع الأشجار في عام 1999 بين المجموعات البيئية وشركات الحراجة أتاح فرصة منح حماية مؤقتة لعدد كبير من مستجمعات المياه على طول الساحل[130].

- إبرام اتفاق في عام 2001 بين شركات الحراجة والمجموعات البيئية وسائر أصحاب المصلحة المنخرطين في عمليات التخطيط التي رعتها السلطات العامة من أجل: (1) حماية مساحة 830000 هكتار من الغابات المعمرة؛ و(2) اعتماد نهج قائم على النظم البيئية في إدارة الغابة؛ و(3) ترك مساحة 1,5 مليون

هكتار إضافي تحت تدابير الحماية المؤقتة في حين تتم صياغة نهج الإدارة القائمة على النظم البيئية؛ و(4) إنشاء فريق من العلماء المستقلين لتزويد المفاوضات الجارية بالمعلومات الخاصة بتعريف الإدارة القائمة على النظم البيئية وتحديد مناطق محمية إضافية[131].

- إبرام اتفاق بين أفرقة من الأمم الأولى وسلطات المقاطعة لإحياء آلية إشراف على التخطيط الجاري والمفاوضات بشأن طلبات شغل الأراضي[132].
- إبرام اتفاق بين عدة أصحاب مصلحة في عام 2006 تضمن توصية بزيادة المناطق المحمية وأدى إلى رفع مساحة الأراضي المحمية إلى 2,1 مليون هكتار[133].
- إنشاء صندوق استئمان بقيمة 120 مليون دولار دعماً لتنويع الاقتصاد المحلي بتبرعات من الدولة الفيدرالية والمقاطعة والمجموعات البيئية وشركات الحراجة[134].
- إبرام اتفاق بشأن اعتماد الإدارة القائمة على النظم البيئية كنهج لإدارة الغابة في عام 2009 [135].

مصاعب التنفيذ

كما يظهر من عدد الاتفاقات المتعاقبة، كانت المفاوضات حول غابة غريت بير المطرية متشعبة وطويلة[136]. صحيحٌ أنه تم التوصل إلى اعتماد مبدأ نهج الإدارة القائمة على النظم البيئية في عام 2009 بيد أن المباحثات ما زالت جارية حول تفاصيل تقنية هامة مثل ترجمة عتبات الخطر إلى تدابير حماية الغابة المعمرة في إطار المنطقة الخاضعة للاستغلال الحراجي تماشياً مع الإدارة القائمة على النظم البيئية[137].

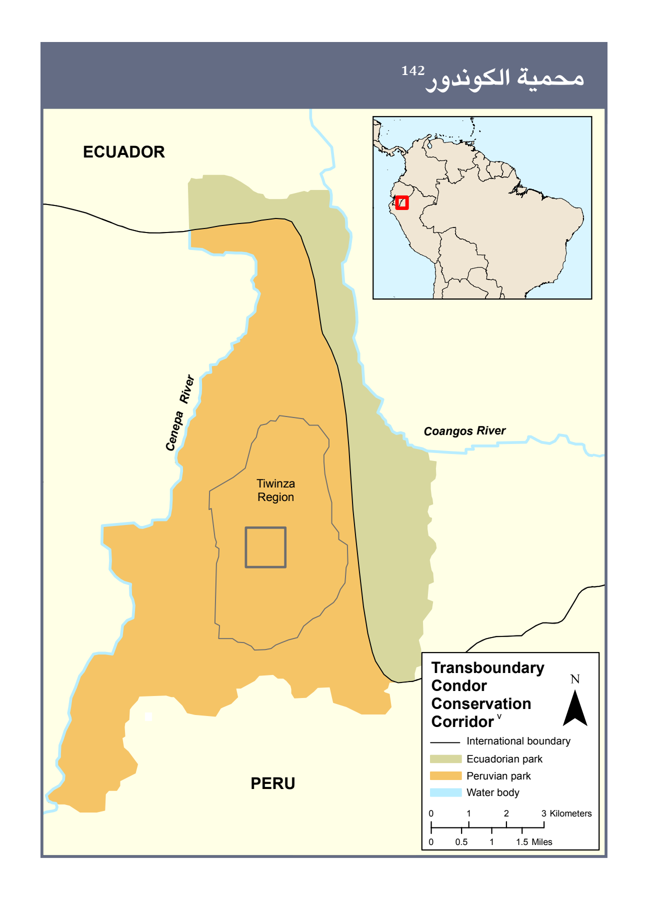
سمحت عمليتا التفاوض والتنفيذ بتخطي صعوبة أساسية تمثلت في شعور الأمم الأولى بأن إنشاء المناطق المحمية يحد من الفرص الاقتصادية المتوفرة لها ومن خيارات استعمالها لأغراض تقليدية فضلاً عن التأثير على مطالبها بشأن ملكية تلك المناطق. ومن أجل تجاوز هذه الصعوبة، سعى اتفاق غابة غريت بير المطرية إلى اعتماد تصنيف للغابة يقضي بحفظها ويعترف بحقوق الأمم الأولى وملكيتها للغابة[138]. كما أنشأ آلية لصنع القرار المشترك بين سلطات المقاطعة والأمم الأولى وهو المنتدى المشترك للأراضي والموارد. وكان من الحيوي إثبات جودة نهج الإدارة القائمة على النظم البيئية وبالتحديد إظهار أن تدابير حفظ الغابات تعود بمنافع اقتصادية على الأمم الأولى وجماعاتها[139]. لهذا السبب، أنشئ صندوق الاستئمان من أجل تمويل الأنشطة التجارية المستدامة مع ربطها بالتزامات حفظ الغابات الواضحة والطويلة الأمد التي تسهم أيضاً في بناء قدرات الأمم الأولى على إدارة عملية الحفظ. إلا أن المنافع المتأتية من استثمارات صندوق الاستئمان كانت دون التوقعات وذلك يعزى إلى حد ما لتباطؤ الحركة الاقتصادية في السنوات الأخيرة[140].

5 إكوادور وبيرو: محمية الكوندور العابرة للحدود[141]

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- أدى النزاع الحدودي الذي يعود إلى 150 عاماً إلى تصلب المواقف في كل بلد؛
- وزعت القضايا الرئيسية المتفاوض عليها على أربع لجان فرعية؛
- استعان كفلاء العملية باقتراحات خارجية لتسوية النزاع؛
- تم إنشاء محمية طبيعية؛
- تم وضع نظام معلومات مشترك.

محمية الكوندور[142]





سلسلة الكوندور الجبلية الممتدة على طول 160 كم كانت مسرح صراع حدودي بين بيرو وإكوادور على مدى 150 عاماً

تتألف سلسلة الكوندور الجبلية من سلسلة جبال ممتدة على طول 160 كم فوق نهر مارانيون الأعلى حيث ينبع نهر الأمازون. وقد حافظت هذه المنطقة النائية والوعرة على تنوعها الطبيعي الأمازوني الأصلي مع غابات السحاب الكثيفة وثروة فريدة من التنوع البيولوجي. وكانت سلسلة الكوندور الجبلية هذه مسرح صراع حدودي بين بيرو وإكوادور على مدى 150 عاماً. وبالرغم من إبرام بروتوكول ريو دي جانيرو لتوضيح الحدود في عام 1942، حصلت مناوشات في عامي 1995 و1998. وبدأت وساطة في عام 1998 بطلب من البلدين وانتهت بالتوقيع في العام نفسه على صك برازيليا الرئاسي الذي وضع حداً نهائياً للنزاع الحدودي[143].

النزاع

يعود النزاع الحدودي إلى مزاعم تاريخية متضاربة لكل من إكوادور وبيرو على حدودهما المشتركة تستند إلى تأويل متباين للمعاهدات على مدى قرنين من الزمن. ويمر خط الفصل في المنطقة المتنازع عليها بموازاة سلسلة الكوندور الجبلية حيث تحاول كل دولة تحقيق مكاسب عسكرية باحتلال القمم. ومع مر السنين، أصبح النزاع محركاً للمشاعر القومية الجياشة في كلا البلدين حتى أن أي تنازل إقليمي يقدمه زعيم وطني من أحد البلدين يعتبر علامة ضعف[144]. في عام 1942 وبعد حرب دامت عشرة أيام، وقّع البلدان على بروتوكول ريو دي جانيرو (بروتوكول ريو) الذي كفلته الأرجنتين والبرازيل وشيلي والولايات المتحدة[145]. ومع ذلك، استمرت المناوشات في المنطقة الحدودية.

في عام 1995، نشب صراع مسلح قصير الأمد قبل أن تؤدي الهدنة إلى سحب البلدين قواتهما العسكرية. وتلت الصراع جولات جديدة من المحادثات الثنائية لتحقيق سلام شامل في عام 1996. عندما أوشك العنف على الاندلاع من جديد في عام 1998، احتكم الطرفان المتناحران إلى الدول الأربع التي كفلت بروتوكول ريو طالبة إليها أن تقترح تسوية للنزاع.

أبرز عناصر الوساطة

عندما انطلقت محادثات السلام الثنائية بين بيرو وإكوادور في عام 1996، اقتصر دور الدول الكفيلة الأربع أصلاً على تسييرها، وعمدت بصفتها هذه إلى استضافة المباحثات الثنائية. وفي خطوة حاسمة، وافقت إكوادور وبيرو في عام 1997 على التوقيع على إعلان برازيليا حيث أقرتا إنشاء لجان فرعية كلفت معالجة كل من نقاط الخلاف الأربع الأساسية بصورة منفصلة وهي لجنة المعاهدة بشأن التجارة والملاحة ولجنة الاتفاق الشامل على تكامل الحدود ولجنة تعليم الحدود البرية المشتركة واللجنة الثنائية بشأن تدابير الثقة والأمن المتبادلين[146].

في أثناء المباحثات، قدمت الدول الكفيلة الأربع الدعم على ثلاثة أشكال رئيسية: أولاً، ساهمت في وقف القتال وفي استقرار الوضع على الحدود. وثانياً، ساعدت الطرفين على توضيح القضايا الأكثر خلافية بعقد محادثات على الصعيد الوزاري. وثالثاً، يسرت المفاوضات الرامية إلى إيجاد تسوية للنزاع. وعلى مدى العملية، تمحورت أنشطة الكفلاء حول خمسة مبادئ مركزية: (1) الحفاظ على وحدة الهدف؛ و(2) توفير الدعم العسكري للجهود الدبلوماسية؛ و(3) ترك مقاليد المباحثات بين أيدي إكوادور وبيرو؛ و(4) استخدام القانون؛ و(5) التحلي بالطموح[147].

وسرعان ما توصلت المفاوضات الثنائية إلى اتفاق بشأن القضايا الثانوية وراوحت مكانها بالنسبة إلى القضايا الرئيسية مثل معاهدة التجارة وتعليم الحدود. في شهر تشرين الأول/أكتوبر 1998 وفي حين أوشك الصراع العسكري أن يندلع، اعترفت إكوادور وبيرو رسمياً أن المباحثات الثنائية دخلت في طريق مسدود. والتقى الطرفان تالياً مع الرئيس الأمريكي بيل كلينتون وطلبا رسمياً إلى الكفلاء الأربعة أن يقترحوا حلاً دائماً للنزاع[148].

فقامت الدول الكفيلة الأربع، متسلحة بمسؤولياتها الجديدة في الوساطة، بوضع اقتراح لوضع حد للنزاع حظي في نهاية المطاف بقبول الطرفين المتناحرين. وبإيجاز أعدت الدول الكفيلة خريطة للمنطقة الحدودية واقترحت رسم الخط الفاصل وممراً لحفظ الطبيعة عابراً للحدود وربطت تسوية النزاع ببرنامج تنمية اقتصادي للطرفين. وفي ما يلي، معالم هذه العملية[149]:

- قدمت الولايات المتحدة تكنولوجيا الأقمار الصناعية لكي تعد خريطة للمنطقة الحدودية وترسم الخط الفاصل.
- استضافت البرازيل آخر مراحل المفاوضات الرفيعة المستوى بين إكوادور وبيرو والدول الكفيلة الأربع والتي خرجت باتفاق برازيليا. وحضر المباحثات رؤساء الأرجنتين والبرازيل وشيلي في حين أن رئيس كلينتون أوفد ممثلاً خاصاً.
- تم التعهد بتقديم مبلغ 3 مليار دولار أمريكي على شكل هبات وقروض واستثمارات في مشاريع البنية الأساسية وتسيير التجارة والتنمية الاقتصادية في البلدين. وكان متوقعاً أن تتبرع الدول الكفيلة الأربع والأطراف المانحة الدولية وشركات القطاع الخاص.

أمّا اقتراح الدول الكفيلة الأربع فكان يتضمّن أحكاماً عدة:

- إنشاء حديقة السلام وممر حفظ الطبيعة العابرين للحدود على أساس نهج يكفل مشاركة الجماعات

المحلية بالتعاون مع الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية والبنك الدولي؛

- الإصرار على الترابط البيولوجي وعلى قيام الطرفين بإدارة مناطق حفظ الطبيعة العابرة الحدود على اعتبار أنها تمثل كياناً واحداً بما يوفر فرصة للتعاون بين إكوادور وبيرو؛
- الدعوة لإنشاء لجنة توجيهية ثنائية للنهوض بالتنسيق والتعاون الفعليين عبر الحدود؛
- الإشارة إلى ضرورة بناء القدرات المؤسسية والفنية وتعزيزها من أجل إدارة مستدامة للموارد؛
- الإصرار على إبرام كل من الوكالتين البيئيتين في بيرو وإكوادور اتفاقاً من أجل تعزيز التعاون الثنائي في مجالات إدارة البيئة وحفظ الطبيعة والتنمية المستدامة.

الاتفاق

أدت الوساطة في نهاية المطاف إلى إبرام صك برازيليا الرئاسي في عام 1998 الذي يعتمد نجاحه على التنازلات التي كانت كل من الدولتين مستعدة لتقديمها. وفي ما يلي عناصر الاتفاق الرئيسية[150]:

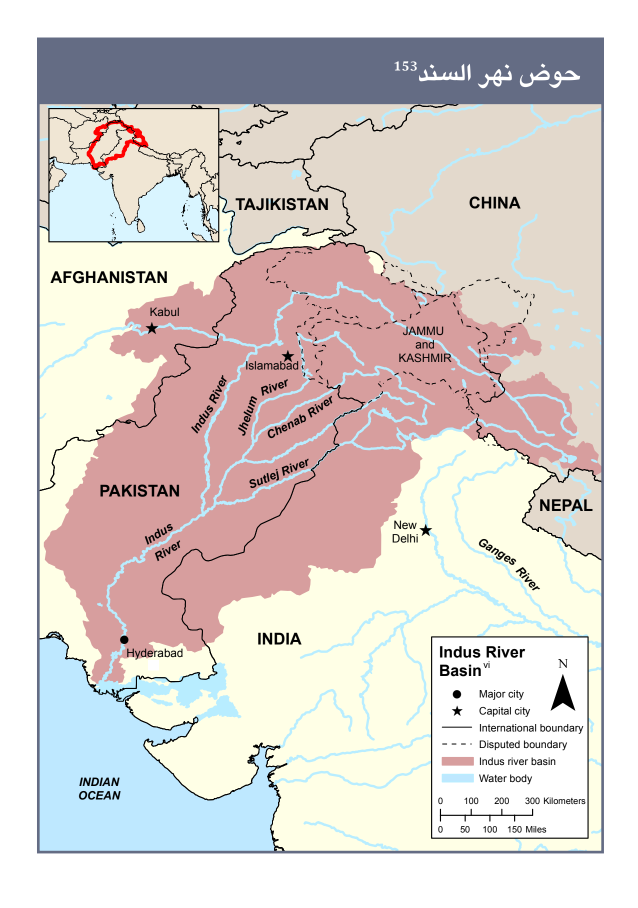
- تميز الاتفاق بميزة أساسية ومبتكرة وهي الالتزام بإنشاء حدائق بيئية محمية ومنزوعة السلاح في المناطق الحدودية المتاخمة. ومع أن الحدائق تخضع لسلطة كل دولة وسيادتها إلا أن الاتفاق تضمن التزاماً بتنسيق مبادرات حفظ الطبيعة وإدارة البيئة. في عام 1999، أنشأت إكوادور حديقة الكوندور في حين أن بيرو أنشأت منطقة حماية بيئية ومحمية منطقة سنتياغو كومينا.
- أعطيت لبيرو أوسع منطقة محيطة بالموقع الذي كان أكثر تنازعاً بين البلدين وحصلت إكوادور على كيلومتر مربع واحد في قلب هذه المنطقة (موقع تيوينتزا المتقدم الذي تحتله إكوادور منذ عام 1945) على شكل ملك خاص غير سيادي. ويجوز لإكوادور أن تشيد تمثالاً وأن ترفع علمها في هذا الموقع داخل أراضي بيرو؛ إنما لا يجوز لها أن تنقل ملكيته.
- وفرت الخطة الرئيسية الثنائية لتنمية المنطقة الحدودية الممتدة على عشر سنوات الإطار السياسي لتصميم وتنفيذ مشاريع البنية الأساسية والتنمية الاجتماعية وحماية الموارد الطبيعية واستخدامها المستدام فضلاً عن صون هوية الشعوب الأصلية ومصادر عيشها.
- تم إنشاء نظام معلومات عن سلسلة الجبال يشتمل على المعارف البيولوجية التي اكتسبها البلدان ونظام المعلومات الجغرافية الموحد للاستخدام المشترك.
- اتفقت الدولتان على تنسيق تنفيذ تدابير الحفظ المتفق عليها ووضع سياسات ثنائية في سلسلة الكوندور الجبلية.
- منح أعضاء الجماعات الأصلية من المناطق الحدودية حق العبور من منطقة بيئية إلى أخرى.

مصاعب التنفيذ

منذ إبرام الاتفاق في عام 1998، توطدت العلاقات بين البلدين. وبالتحديد، نمت التجارة بينهما سبعة أضعاف بين عامي 1998 و2008. تنفّذ مجموعة من مشاريع البنية الأساسية والمشاريع البيئية والاقتصادية والاجتماعية في منطقة الحدود في إطار خطة التنمية الثنائية. إلا أن المنطقة ما زالت تواجه صعوبات[151] وقد قوّضت أنشطة الاستحطاب والتعدين والأنشطة النفطية على طرفي الحدود حقوق الجماعات الأصلية في المنطقة وهددت التنوع البيولوجي وكيان الحدائق. كما أن عقوداً من الصراع خلفت كميات من الألغام الأرضية والذخيرة غير المنفجرة التي ما فتئت تهدد حياة السكان المحليين وتؤخر المشاريع الإنمائية.

6 الهند وباكستان: معاهدة مياه السند[152]

حوض نهر السند[153]



مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- وافق الطرفان على التفاوض على المسائل العملية والتقنية بدلاً من المسائل السياسية، من دون العودة إلى المزاعم التاريخية؛
- استعان الطرفان بقاعدة معلومات مشتركة بشأن الموارد المائية وخيارات تنمية البنية الأساسية والتزما بتبادل البيانات؛
- أنشئت لجنة دائمة لضمان استمرار التواصل وتقاسم المعلومات بين البلدين؛



سد تاربيلا أكبر سدود باكستان على نهر السند

- قدم البنك الدولي الدعم المالي والسياسي والفني والمادي للوساطة.

ينشأ نهر السند في الصين (التبت) وفي أفغانستان ويجتاز حوالي 3100 كم عابراً الهند وباكستان قبل أن يصب في بحر العرب. ويشمل حوض نهر السند ثلاثة أنهر غربية (السند وجيلوم وتشناب) وثلاثة أنهر شرقية (ستلج وبياس ورافي). إن السند واحد من أكثر الأنهر استغلالاً في العالم من وجهة نظر زراعية إذ يسهم في خطط ري واسعة النطاق في باكستان والهند على حد سواء.

إن تأسيس دولتي الهند وباكستان في عام 1947 فرض تقسيم موارد حوض السند وما واكبه من نزاعات لتوزيع الحصص على البلدين. وبعد وساطة دامت زهاء عقد، تم إبرام معاهدة مياه السند في عام 1960. وتضمنت خطوطاً إرشادية واضحة لتقاسم المياه وأنشأت آليات تسوية منازعات ما زالت قائمة.

النزاع

إن نهر السند هو منذ أمد بعيد سبب خلاف بين الهند وباكستان، دولتان تتسم علاقاتهما التاريخية بالريبة والعداوة[154]. في أربعينات القرن الماضي، أجريت أشغال ري واسعة النطاق في بنجاب أي جزء من الحوض الذي تم تقسيمه فيما بعد بين البلدين. وقد جعل تقسيم عام 1947 من الهند الدولة المشاطئة العليا ومن باكستان الدولة المشاطئة السفلى على خمسة من الأنهر الستة المكونة لحوض السند. وسرعان ما ظهرت الخلافات على توزيع المياه. وتم التوصل في شهر كانون الأول/ديسمبر 1947 إلى اتفاق قصير الأمد متعلق بتجميد الوضع الراهن لغاية آذار/مارس 1948. وعندما انتهت مدة الاتفاق في ربيع 1948، قطعت الهند عدة موارد مياه عن باكستان. وفشلت المحاولات التي بذلت على الفور في تسوية النزاع بصورة دائمة[155].

أبرز عناصر الوساطة

في خمسينات القرن الماضي، أوصى خبير خارجي هو دافيد أ. ليلينثال، باعتماد أسلوب مشترك لإدارة المياه بغية زيادة المياه المتوفرة عن طريق التوسع بالبنى الأساسية والإدارة المشتركة لحوض السند على اعتبار أنه يشكل كياناً واحداً. واقترح نهجاً تقنياً وتعاونياً لحل المشاكل وإدارتها فضلاً عن إنشاء شركة السند الهندسية بدعم واستثمار من البنك الدولي. بعد أن اطلع رئيس البنك الدولي على التقرير، اتصل برئيسي وزراء باكستان والهند لمعرفة درجة اهتمامهما بالمشاركة في عملية وساطة جديدة لتسوية النزاع "بمساعي البنك الحميدة". وافق رئيسا الوزراء وبدأت الوساطة. وفي ما يلي أبرز عناصرها.

- اتفق البلدان على تصميم عملية الوساطة، بما فيها المبادئ الأساسية وأسلوب التمثيل، لتوجيه المفاوضات.

والتزما بنهج التعاون على إدارة المياه والتفاوض على الجوانب العملية أكثر منها السياسية من دون العودة إلى المزاعم التاريخية وتعيين مهندسين من كل بلد يتولون المفاوضات بدعم مهندس من البنك الدولي.

- واتفقا على وضع قاعدة معلومات مشتركة بشأن الموارد المائية وخيارات تنمية البنية الأساسية والتزما بتقاسم البيانات.

- وبطلب من البنك الدولي، عرضت كل من الهند وباكستان مجموعة من الاقتراحات والاقتراحات المضادة لخطط استخدام المياه وتوزيعها. وبينما اعتمدت خطط البلدين على فرضيات واحدة من حيث توفر المياه إلا أنها اختلفت بصورة ملموسة على توزيع الحصص. وتعذر على الطرفين الاتفاق على أسلوب استغلال مشترك لمياه السند الأمر الذي لم يترك سوى خيار عملي واحد وهو التقسيم الكمي للمياه بين البلدين.

- وبعد التخلي عن أسلوب الاستغلال المشترك، اقترح البنك الدولي تخصيص أغلبية مياه الروافد الشرقية للهند وأغلبية مياه الروافد الغربية لباكستان[156].

- قبلت الهند باقتراح البنك الدولي كأساس للاتفاق بينما اعتبرت باكستان أن دفق الروافد الغربية غير كاف ليحل محل موارد الروافد الشرقية بسبب نقص في مرافق التخزين[157]. ولهذا السبب جاء قبول باكستان متحفظاً.

- فأجاب البنك الدولي مقترحاً على الهند تشييد مرافق تخزين إضافية الأمر الذي رفضته الهند لأسباب مالية[158]. للخروج من الطريق المسدود، دار نقاش حول مساهمة الهند المحتملة لتشييد مرافق تخزين إضافية وحول مصادر التمويل المحتملة.

- عقد رئيس البنك مباحثات منفصلة مع كل من الهند وباكستان وحشد التمويل من الأسرة الدولية. ووافقت الهند على تمويل المشروع بقدر 174 مليون دولار وبلغت مساهمة الأسرة الدولية 900 مليون دولار إضافي. ووافقت باكستان والهند على الصفقة التي تجسدت رسمياً في نص معاهدة السند التي تمت المصادقة عليها في كانون الثاني/يناير 1961.

الاتفاق

في ما يلي العناصر الرئيسية من معاهدة السند المبرمة في 19 أيلول/سبتمبر 1960:

- تستغل باكستان من دون أي قيد مياه الروافد الغربية (السند وجيلوم وتشناب) بينما تستغل الهند من دون أي قيد مياه الروافد الشرقية (ستلج وبياس ورافي)[159].
- تشيد في باكستان ثلاثة سدود وثماني قنوات وصل وثلاثة سدود كبرى و2500 بئر أنبوبي من أجل تسهيل فصل مياه الروافد الغربية واستغلالها[160]. وتنجز باكستان تشييد البنية الأساسية اللازمة في أثناء فترة انتقالية مدتها عشر سنوات.
- يبلغ الطرفان بعضهما البعض بأي أشغال هندسية من شأنها أن تؤثر على دفق المياه ويقدمان البيانات ذات الصلة عند الطلب[161].
- تُنشأ لجنة السند الدائمة لضمان استمرار التواصل وتقاسم المعلومات بين البلدين. ويجتمع أعضاء اللجنة سنوياً وهم مسؤولون عن النهوض بالتعاون على إدارة المياه العابرة للحدود من حوض السند وكفالة تنفيذ المعاهدة ورفع التقارير السنوية[162].
- يلتزم الطرفان بالرجوع إلى مشورة خبير محايد في حال نشوب نزاع. وإن فشل هذا النهج، يعين كل طرف مفاوضين يجتمعون مع وسيط يختارانه بالتوافق. وإن فشلت الوساطة، يلجأ الطرفان إلى هيئة تحكيم لتسوية المسألة المتنازع عليها[163].

مصاعب التنفيذ

إن معاهدة السند واللجنة المنبثقة عنها صمدتا صموداً جديراً بالثناء فحافظت اللجنة على دورها في تنسيق مسائل إدارة المياه التقنية بالرغم من صراعات ثلاثة هامة بين البلدين. إلا أن تنفيذ المعاهدة واجه مصاعب جمة[164]. على سبيل المثال، فإن المعاهدة تسمح للهند أن تنشئ مشاريع توليد الطاقة من التيار النهري بقدرة تخزين محدودة وبالتحكم بالدفق على النحو الكافي لتوليد الطاقة. في عام 1992، اقترحت الهند تشييد سد باغليهار لتوليد الطاقة من التيار النهري على نهر تشناب، وهو واحد من الروافد التي خصصتها المعاهدة لباكستان، فرفضت باكستان معتبرة أن تشييد السد خرق لشروط المعاهدة لأنه يتيح للهند التحكم بقدر لا يستهان به من دفق النهر لتوليد الطاقة.

بعد خمسة أعوام من التفاوض، لم تتوصل الهند وباكستان إلى أي نتيجة. وحلت مسألة السد بعد تعيين طرف ثالث وفقاً لإجراءات تسوية النزاعات الملحوظة في المعاهدة[165]. درس ريمون لافيت وهو مهندس مدني سويسري المسألة وقرر خفض سعة الخزان بنسبة 13,5 في المائة وعلو بناء السد بمتر ونصف متر وبزيادة أنفاق سحب الطاقة بثلاثة أمتار وكلها تدابير من شأنها أن تحد من قدرة الهند على التحكم بدفق مياه النهر. وفي حين أن باكستان احتفظت باعتراضاتها التقنية على الاقتراح إلا أنها لم تطعن بالحكم.

بدوره أثار موضوع تشييد سد كيشنغانغا، وهو مشروع آخر لتوليد الطاقة من التيار النهري أطلقته الهند في عام 2007، اضطرابات. فقد اعترضت باكستان عليه معتبرة أن تحويل مياه نهر نيلوم/كيشنغانغا يؤثر على دفق مياه نهر جيلوم، وهو واحد من الروافد الثلاثة التي خصصتها المعاهدة لباكستان، مما يقوّض القدرة على توليد الطاقة الكهرمائية في محطة نيلوم جيلوم الباكستانية.

في عام 2010، لجأت باكستان إلى محكمة التحكيم الدائمة في لاهاي زاعمة أن محطة كيشنغانغا تنتهك معاهدة نهر السند لأنها ترفع من قدرة استيعاب مستجمع مياه جيلوم وتحرم باكستان من حقوقها المائية[166]. في 18 شباط/فبراير 2013، أصدرت المحكمة حكماً أولياً أجمع فيه أعضاؤها على أن محطة كيشنغانغا هي بالفعل محطة توليد الطاقة من التيار النهري بالمعنى الذي تنص عليه معاهدة مياه السند، وأنه يجوز للهند تالياً تحويل مياه نهر نيلوم/كيشنغانغا من أجل توليد الطاقة. إلا أن المحكمة رأت أيضاً أنه من واجب الهند أن تشيد السد وأن تديره بشكل يضمن حد دفق أدنى لنهر نيلوم/كيشنغانغا بنسبة تحدد لاحقاً. في 21 كانون الأول/ديسمبر 2013، أصدرت المحكمة حكمها النهائي حيث حددت معدل الدفق الأدنى. كما اعتبرت أنه يجوز لكل من الهند وباكستان اللجوء إلى لجنة السند الدائمة وإلى الآليات الملحوظة في معاهد نهر السند لإعادة النظر في القرار بعد مرور سبعة أعوام على عملية التحويل الأولى لمياه نهر نيلوم/كيشنغانغا.

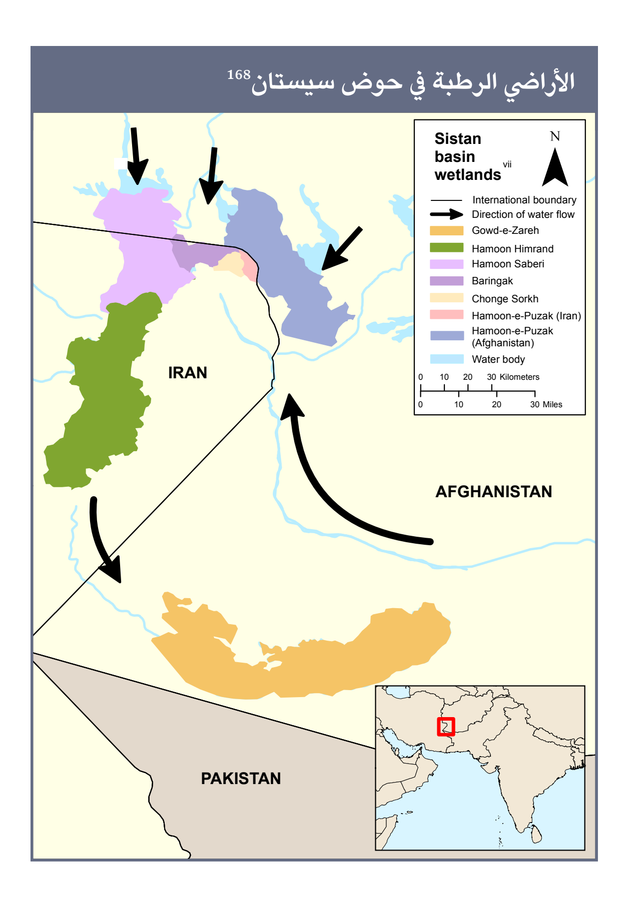
وتواصل النزاع على تصميم سد كيشنغانغا بالرغم من المحاولات التي بذلتها لجنة السند الدائمة لحلها في ظل تهديد باكستان بطلب تدخل محكمة العدل الدولية في حال عدم التوصل إلى تسوية.

7 إيران وأفغانستان: حوض سيستان[167]

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- قدم خبراء فنيون مستقلون معلومات فنية للطرفين؛
- جمعت بيانات حالية وماضية عن المياه بواسطة الاستشعار عن بعد؛
- اعتمدت حدود مستجمعات المياه باعتبارها وحدة التقييم الرئيسية بغية فهم نمط تغير المناخ على مر السنين؛
- أثبتت المبادلات الفنية والزيارات الميدانية جدواها في بناء الثقة؛
- ساعد التدريب ودراسة حالات أخرى على إطلاق المباحثات.

الأراضي الرطبة في حوض سيستان[168]





وجدت الأمم المتحدة في تحقيق أجرته عام 2011 أن الجفاف هو السبب الرئيسي لتجفف الأراضي ذلك أن دفق نهر هلمند لا يتجاوز 2 في المائة من معدله السنوي

تقع الأراضي الرطبة العابرة للحدود والمكونة لحوض سيستان والمعروفة أيضاً باسم هامون في منطقة قحلة من بلوشستان على مقربة من الحدود الإيرانية الأفغانية. وهي تكوّن دلتا داخلية مغلقة ترويها مياه نهر هلمند الذي ينبع في الجبال في شمالي غربي كابل ويجري على طول 1300 كم مجتازاً أفغانستان حتى يبلغ إيران عند الأراضي الرطبة في سيستان. إنه عبارة عن ثلاث مناطق جغرافية مميزة: المصطبات العليا للدلتا الداخلي لنهر هلمند واغلبها مجفف ومهيأ للزراعة المروية؛ والأراضي الرطبة (هامون) التي تغطي منخفض الدلتا السفلي؛ وبحيرة شديدة الملوحة في الجزء الأسفل من الحوض تلتقط المياه الفائضة من الأراضي الرطبة وفي حال فيضان عنيف لنهر هلمند. لا مجال للمياه أن تخرج من البحيرة المالحة إلا بالتبخر. تمر الحدود السياسية القائمة بين جمهورية إيران الإسلامية وأفغانستان داخل الأراضي الرطبة مما يحد إمكانيات إدارة المنطقة. يقع تسعون في المائة من المستجمعات المائية في أفغانستان وتنبع عملياً كل المياه التي تروي الأراضي الرطبة فيها أيضاً[169].

يدور بين إيران وأفغانستان خلاف حول حوض سيستان العابر للحدود يعود إلى نهاية القرن التاسع عشر. في عام 2011، تصاعد التوتر نظراً لتراجع كمية المياه في الحوض وما اعتبرته الأطراف السبب في ذلك. منذ عام 2002، يقدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى البلدين الدعم عن طريق الدبلوماسية البيئية التي أدت إلى تعزيز الحوار وتقاسم المعلومات والتعاون الفني.

النزاع

سعت إيران وأفغانستان منذ نهاية القرن التاسع عشر إلى التوصل إلى توزيع مياه نهر هلمند بما يرضي الطرفين. وكانت العلاقة بينهما تتأثر أحياناً لا سيما في خلال فترات شحّ المياه الناتج من الجفاف أو بعد الإعلان عن مشاريع بنية أساسية مائية كبرى. في عام 1973، توصلت إيران وأفغانستان إلى اتفاق يتيح تدفق 22 متراً مكعباً في الثانية من الماء إلى إيران عبر فرع سيستان لنهر هلمند الواقع جنوب زرنج. فضلاً عن ذلك، كانت إيران تنوي أن تبتاع من أفغانستان كمية إضافية من 4 أمتار مكعبة في الثانية حتى يبلغ نصيبها 26 متراً مكعباً[170]. ومع أن أفغانستان لم تصادق على الاتفاق بسبب انعدام الاستقرار السياسي إلا أن البلدين عينا مفوضين معنيين بنهر هلمند اجتمعوا بانتظام منذ عام 2004 لاستعراض توزيع المياه بموجب معاهدة عام 1973. وعلى هذا الأساس قامت إيران في عام 1981 بتشييد خزانات الشاهنامه الثلاث (1 و2 و3) بسعة 0,63 مليار متر مكعب لتوفير مياه الشرب. وزادت إيران في ما بعد سعة التخزين إلى 1,5 مليار متر مكعب بعد تشييد خزان الشاهنامه 4 في عام 2008.

في عام 2001، تصاعد التوتر بين البلدين عندما وجهت إيران كتاباً إلى كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة، متهمةً طالبان بسد نهر هلمند مما أدى إلى جفاف مساحة 140000 هكتار من الأراضي الإيرانية المجاورة. إلا أن الأمم المتحدة وجدت بعد التحقيق أن الجفاف هو السبب الأساسي في ذلك إذ لم يبلغ دفق نهر هلمند سوى 2 في المائة من معدله السنوي[171]. وقد جفت الأراضي الرطبة بصورة شبه تامة على مدى الفترة الممتدة من 2001 إلى بداية 2014. وخسر الناس سبل عيشهم مع تراجع الزراعة ومصائد الأسماك فكانت ظاهرة النزوح الهائلة لا سيما مع هجرة اللاجئين الأفغان إلى إيران.

في عام 2002، صنفت المنطقة على أنها "منطقة منكوبة" وتلقت المساعدة الغوثية. وكانت نتيجة انهيار البيئة الهجرة والبطالة والتهريب وزعزعة استقرار منطقة حدودية حساسة وتفاقم التوتر في العلاقات بين أفغانستان وإيران. وبعد حصول فيضان متوسط الحجم في شهري آذار/مارس ونيسان/أبريل 2005، امتلأ جزء من الأراضي الرطبة بالماء. وسرعان ما تلاشت بادرة الأمل عندما جفت الأراضي الرطبة مجدداً وما زال الجفاف مستمراً.

أبرز عناصر الوساطة

في عام 2002، أرسل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بعثة ميدانية لتقييم حوض نهر هلمند بما فيه الأراضي الرطبة في سيستان، في إطار دراسة لتقييم البيئة في أفغانستان بعد انتهاء الصراع. وكانت الحاجة إلى تحسين التعاون عابر الحدود بين أفغانستان وإيران بشأن هذه الموارد المائية في صدارة توصيات تقرير البرنامج في عام 2003.

ومتابعةً لتقرير التقييم، رحب البلدان بالمزيد من الدراسات الفنية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لما تولده من معلومات علمية إضافية عن حالة الأراضي الرطبة وعن تاريخ التغييرات البيئية التي طالت النظام البيئي. وكان من المزمع الاسترشاد بهذه المعلومات في اجتماعات فنية يبحث فيها الطرفان فرص التعاون.

بدأ برنامج الأمم المتحدة للبيئة عمله بطلب إجراء مسح بالسواتل لقياس التغير البيئي في الحوض بين 1976 و2005[172]. وسمحت الدراسة تحديد مراحل تغير البيئة الأساسية في الأراضي الرطبة خلال العقود الثلاثة فضلاً عن عواملها الرئيسية، الطبيعية منها وتلك التي افتعلها الإنسان. وأوفد برنامج الأمم المتحدة بالتعاون مع الهيئات المعنية في البلدين بعثات تقييم سريع إلى الطرف الإيراني من حوض سيستان في أيار/مايو 2005 وإلى الطرف الأفغاني في تموز/يوليه من العام نفسه بغية جمع المزيد من البيانات الميدانية ولقاء الجماعات المتضررة.

في شهر كانون الأول/ديسمبر 2005، طلب إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة تقديم الدعم للطرفين في إطار الدبلوماسية البيئية باستضافة اجتماع فني حول الأراضي الرطبة في حوض سيستان، في جنيف، في سويسرا. واقتصرت المشاركة على الوفود الوزارية رفيعة المستوى من هيئات حكومية أساسية مثل وزارة الخارجية والبيئة والمياه والزراعة والسلطات المحلية.

ساد الاجتماع جو من الإيجابية ساهم في بناء الثقة بين البلدين. وعرضت نتائج المسح بالسواتل على الطرفين فضلاً عن دراسات حالة حول إدارة ناجحة للمياه العابرة للحدود بين دول أخرى. وساهم الاجتماع في إطلاق حوار بناء حول استراتيجيات الاستصلاح والتنمية المستدامة في منطقة سيستان. واتفق البلدان على إنشاء لجان استشارية وطنية وصياغة الاقتراحات المشتركة لحشد التمويل الدولي من أجل استصلاح الأراضي الرطبة.

وفي إشارة إلى تقارب هام بين الطرفين في هذا الشأن، دعت إيران مسؤولين أفغان إلى الاحتفال الوطني باليوم العالمي للأراضي الرطبة في عام 2006 في مدينة زابل عاصمة منطقة سيستان. وشملت الدعوة زيارة ميدانية ومعرضاً وندوات عن الأراضي الرطبة في سيستان. والأهم أنها أتاحت للوفد الأفغاني فرصة فهم الظروف من الطرف الإيراني وتعزيز الروابط مع المؤسسات العلمية والفنية الإيرانية.

وبطلب من الطرفين، استضاف برنامج الأمم المتحدة للبيئة جولة ثانية من المحادثات الدبلوماسية البيئية عن الأراضي الرطبة في سيستان في مدينة جنيف في أيار/مايو 2006. شاركت وفود وزارية برئاسة السلطات البيئية من البلدين في الاجتماع واتفق البلدان على إنشاء اللجنة المشتركة المعنية بالأراضي الرطبة في حوض سيستان[173]. هدفت المبادرة إلى التشجيع على تقاسم منتظم للمعلومات وتوسيع التعاون التقني ليشمل قضايا أخرى معينة. وفي أيار/مايو 2007، التقت وفود فنية من البلدين في طهران واتفقت على رفع مشروع شروط تكليف اللجنة المشتركة إلى الجهات الوطنية المختصة لإقرارها رسمياً.

وفضلاً عن الاجتماعات الفنية، ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الطرفين على صياغة اقتراح مشروع مشترك عنوانه "استصلاح حوض سيستان وحمايته واستخدامه المستدام" رفع إلى مرفق البيئة العالمية في نهاية عام 2006. أما فكرة المشروع الأساسية فكانت أن يخصص المرفق مبلغاً أولياً قدره 678000 دولار أمريكي لمساعدة البلدين على وضع برنامج استثمار في البيئة يموله المرفق بمبلغ أقصاه 4 ملايين دولار أمريكي. ومن شأن هذا التمويل تيسير الأنشطة والاستثمارات المشتركة في المنطقة وكذلك، تعزيز الثقة الناشئة بين الطرفين[174].

وبالرغم من التقدم الجيد المحرز من 2005 إلى 2006، توقفت المحادثات بين إيران وأفغانستان عقب لقاء طهران في أيار/مايو 2007 بسبب تطورات سياسية مستجدة. وبالتحديد، قررت أفغانستان تجميد كل المناقشات حول المياه العابرة للحدود إلى أن تكتسب القدرة التقنية اللازمة التي تتيح لها التعامل على قدم المساواة مع الدول المجاورة المتحلية بالكفاءة الفنية. ناهيك عن قرار إيران ترحيل عدد من اللاجئين الأفغان من مقاطعتي سيستان وبلوشستان الذي زاد من حدة التوتر.

وما زاد الطين بلة قرار أفغانستان إنشاء المجلس الأعلى للمياه، وهو هيئة جديدة مشتركة بين الوزارات المعنية بتنسيق كافة المبادرات الخاصة بالمياه العابرة للحدود. ومع إنشاء المجلس لم يعد في وسع الوزارات المختصة في أفغانستان أن تتواصل مع دول أخرى أو منظمات دولية في شأن المياه العابرة للحدود من دون موافقة المجلس الصريحة. وكانت النتيجة أن كل المفاوضات بشأن المياه باتت تتولاها أعلى المستويات السياسية في البلاد.

إن أزمة المياه غير المسبوقة التي عصفت بإيران – لا في منطقة هامون فحسب بل على نطاق البلد بأسره – أثارت قلق القيادات الوطنية التي أدركت الحاجة الملحة إلى التواصل مع أفغانستان لإحياء التعاون عابر الحدود على إدارة الموارد المائية. كما أن الوضع السياسي الشائك في أفغانستان يفرض الصبر والتأني في معالجة هذه المسألة المتشعبة. أما منظومة الأمم المتحدة فأعربت عن استعدادها لتوفير الدعم التقني للمساهمة في تبديد سوء التفاهم بين البلدين وفي توفير حيز لاستئناف المباحثات الفنية والمضي قدماً بالدبلوماسية البيئية.

الدروس المستخلصة من توفير الدعم في الدبلوماسية البيئية

1- إن الفهم التقني الكامل للمشكلة البيئية المطروحة وتطورها على مر السنين كان حيوياً واستلزم مشاورات مع خبراء مطلعين ومشاركة أصحاب المصلحة الأساسيين وجمع بيانات علمية متينة بواسطة الاستشعار عن بعد والعينات الميدانية.

2- ساعدت دورات التدريب الفني والاطلاع على دراسات الحالة الخاصة بمناطق أخرى من العالم على إطلاق الحوار ووفرت الظروف المؤاتية لإحياء بيئة إيجابية وبناءة. إنه نهج لم يثر خشية أي من الطرفين وساعدهما على خفض حدة التوتر وجنبهما التصادم لدى تناول المسائل الحساسة في بداية العملية.

3- فضلاً عن الاطلاع على دقائق الأمور، كان لا بد من معرفة الخلفية السياسية والثقافية والدينية للمشاركين وإعداد برنامج العمل واعتماد الإجراءات المناسبة. وفي هذا

السياق، من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن أسلوب طرح المشكلة والتعابير المستخدمة في وصفها تؤثر إلى حد بعيد على اختيار الأطراف التي ستشارك في إيجاد التسوية، إذ يتوقف نجاح العملية منذ مراحلها الأولى على اختيار الأسلوب المناسب لطرح الإشكاليات بما يراعي السياق التاريخي والثقافي.

4- لا غنى عن الريادة لتحقيق التعاون في الإدارة وفي مجال الدبلوماسية البيئية العابرة للحدود. تكون مبادرات الوساطة البيئية ناجحة متى تيسر التعاون بين زعماء يتحلون بالمصداقية ويمثلون السلطات العامة ومشاغل شتى أصحاب المصلحة أو الفصائل أو الجماعات أو القبائل. إن اللجوء إلى وساطة دبلوماسي بيئي رفيع المستوى حتى يؤدي دور الطرف الثالث المحايد أعطى ثقلاً سياسياً للعملية وساهم في تعزيز الثقة بها بفضل سمعته والتزامه وأسلوبه الشخصي في إدارة العملية.

5- لا بد من حسن توقيت أي عرض لدعم الوساطة بين الطرفين. إن الدعم المبكر – قبل أن تكون الأطراف جاهزة – قد يؤتى منه شر أكثر من خير. يتوقف اختيار الوقت المناسب على خصائص كل حالة وعلى حسن التقدير والاطلاع على الظروف المحلية وعلى المهارة الدبلوماسية. على كل من يسعى إلى دعم عملية وساطة أن يتحلى بقدر من المرونة والفطنة حتى ينتهز الفرص السانحة متى ظهرت مدركاً أنه لا مفر من الانتكاسات في مثل هذه العمليات الطويلة الأمد.

6- تستغرق مبادرات الدبلوماسية البيئية وقتاً طويلاً وتستدعي جهوداً كثيفة وتستلزم تمويلاً كبيراً. إنها ملازمة للسياق الذي تندرج فيه وتختلف باختلاف كل حالة. لا مجال فيها لاستنساخ الحلول. ولا يكتب لها النجاح إلا إذا توفر لها تمويل مرن ومطرد فضلاً عن الاستثمار في بناء قدرات الأطراف على التفاوض وفهم الجوانب الفنية.

7- ومع أن الدعم المقدم في إطار الدبلوماسية البيئية يعتمد أحياناً على النهج الفنية لإطلاق العملية بيد أنه من الأساسي أيضاً صياغة العملية بأسلوب سياسي لإشراك السلطات العامة على أعلى مستوياتها حتى تكون واعية للعملية وتتبناها. على أي نقاش بين رؤساء الدوائر الفنية أن يحظى بموافقة الزعماء السياسيين لكفالة دعم الاتفاقات وتنفيذها. ولا بد من متابعة غير رسمية لتجنب أي فجوة بين الأصعدة الفنية والسياسية.

8- ينبغي مواصلة الأبحاث لفهم الشروط والإجراءات التي تتيح فرصة توسيع التعاون الفني الناجح في المجال البيئي إلى مجالات أخرى لا بل إلى المزيد من التعاون السياسي وإلى نتائج سياسية واسعة النطاق.

8 السودان: النفط في خدمة السلام في عملية السلام السودانية[175]

السودان وجنوب السودان[176]

EGYPT
LIBYA
Wadi Halfa
Administrative boundary
RED SEA
Nile River
Port Sudan
CHAD
SUDAN
ERITREA
Khartoum
Kassala
Asmara
El Fasher
El Obeid
Gedaref
ABYEI
Addis Ababa
CENTRAL AFRICAN REPUBLIC
Wau
ETHIOPIA
SOUTH SUDAN
Juba
Administrative boundary
KENYA
DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO
UGANDA
Kampala

Oil in Sudan and South Sudan[viii]
N
Major city
Capital city
International boundary
Undetermined boundary
Oil refinery
Oilfield
Oil pipeline
Water body
0 100 200 300 Kilometers
0 50 100 150 Miles

مواضيع الوساطة الرئيسية والاستراتيجية:

- استعمل مبدأ تقاسم الثروة لدفع عملية السلام إلى الأمام بينما أرجئ البحث في مسألة الملكية المستعصية على الحل؛
- تمت الاستعانة بخبراء مستقلين؛
- واستندت العملية إلى بناء القدرات على إدارة النفط.



عناصر من الشرطة متأهبون بينما يفتتح نائب الرئيس السوداني علي عثمان محمد طه (غير ظاهر في الصورة) حقلاً نفطياً في جنوب كردفان في السودان

يشكل تقاسم الإيرادات النفطية مكوناً أساسياً من وساطة السلام بين السودان وجنوب السودان لأن الخط الفاصل بينهما يجتاز حقولاً نفطية مستثمرة ومحتمل استثمارها. لذلك فإن الأحكام الخاصة بتقاسم الثروة مثلت واحداً من الاتفاقات المنفصلة الستة التي تكوّن اتفاق السلام الشامل لعام 2005. وشمل الاتفاق المتعلق بتقاسم الثروة توزيع الإيرادات النفطية وغير النفطية وإدارة قطاع النفط والسلطة النقدية وإعادة إعمار الجنوب ومناطق أخرى تضررت جراء الحرب.

النزاع

أخذ الصراع بين شمال السودان وجنوبه شكل حربين: الأولى من عام 1956 إلى عام 1972 والثانية من عام 1983 إلى عام 2004. وقد حال القتال العنيف في المناطق المنتجة للنفط دون استفادة الدولة السودانية بشكل كامل من الإيرادات المحتملة للثروة النفطية بسبب عدم الاستقرار الذي تنفر منه الاستثمارات الأجنبية. وحتى يتمكّن الطرفان من الانتفاع من إنتاج النفط، كان لا بد من جذب الاستثمارات الهامة ومن تحقيق قدر من التعاون بين شمال البلاد وجنوبها. وبذلك أصبح الاستقرار مسألة تمس بالمصالح الاقتصادية لدى الطرفين[177] فعمدت عملية السلام التي امتدت من عام 2003 إلى عام 2005 إلى جعل الموارد النفطية وتقاسم إيراداتها عناصر أساسية في المفاوضات[178].

أبرز عناصر الوساطة

في خلال المباحثات غير الرسمية، تم إقناع الأطراف المتحاربة "بأن النفط يمثل حافزاً للسلام بحيث لا يمكن مواصلة الأنشطة المتصلة بالنفط في سياق الحرب"[179] وحثها على "نقل القتال من ساحة المعركة إلى طاولة المفاوضات"[180].

وكان من جملة المسائل الشائكة، ملكية الأراضي والموارد الطبيعية التي تدخل في صميم الخلاف حول سيادة الدولة وحق الجنوب في تقرير المصير. وقد ادعت الحركة الشعبية/ الجيش الشعبي لتحرير السودان، وهي الحركة السياسية في جنوب السودان، أن الأراضي في الجنوب (سواء سطح الأرض أو الموارد الطبيعية الموجودة في جوفه) هي ملك الجماعات التي تعيش عليها. أما دولة السودان فاعتبرت من جهتها أن الملكية الوطنية لسطح الأرض وجوفها هي شرط أساسي لإعادة توزيع عادل وشرعي للموارد الطبيعية[181].

وخوفاً من عدم إمكانية التوفيق بين هذين الموقفين، اقترح الوسطاء خلال المباحثات أن تبقى مسألة ملكية الموارد الطبيعية الجوفية من دون حل في اتفاق السلام النهائي. فوافق الطرفان على إرجاء البت في أمر ملكية الموارد الطبيعية والأراضي إلى حين انتهاء استفتاء عام 2011 على استقلال جنوب السودان. وبالفعل تمت "تنحية" مسألة الملكية في حين واصل الطرفان التفاوض على تقاسم الإيرادات وإدارة قطاع النفط. وبهذا فإن خلافاً جوهرياً لم يعق التقدم حول تقاسم الثروة، الأمر الذي كان أساسياً للمصالح الاقتصادية لكل من الطرفين[182].

الاتفاق

كان اتفاق تقاسم الثروة لعام 2004 خطوة هامة على طريق تحقيق اتفاق السلام الشامل الذي أبرم بعد عام منه. إن اتفاق تقاسم الثروة:

- خصص 50 في المائة من صافي الإيرادات النفطية إلى جنوب السودان والنصف الآخر إلى حكومة الوحدة الوطنية بعد تخصيص 2 في المائة من الإيرادات النفطية إلى المقاطعات أو المنطقة المنتجة بما يتناسب وحجم إنتاجها[183]؛
- قضى بإنشاء مؤسسات اقتصادية جديدة مثل اللجنة الوطنية للأراضي والمفوضية القومية للبترول وبنك جنوب السودان المركزي، فضلاً عن صناديق إعادة إعمار لشمال السودان وجنوبه[184].

بين 2007 و2009، تلقى جنوب السودان بموجب اتفاق تقاسم الثروة مبلغ 5,4 مليار دولار أمريكي[185]. كما أن الاتفاق على تقاسم الإيرادات أثبط عزيمة الطرفين على القتال حول السيطرة على الموارد النفطية لأنهما حصلا على ضمانات اقتصادية كافية جعلت من العنف أسلوباً غير مجدٍ لأنه أكثر كلفة[186].

مصاعب التنفيذ

تبين هذه الحالة أن موارد طبيعية مثل النفط يقتضي استغلالها استثمارات باهظة تشكل حافزاً لبسط السلام لأن استغلال الموارد يتطلب حالة من الاستقرار ولأنه يوفر مصدر تمويل لعملية الانتعاش بعد انتهاء الصراع. كما يتضح أنه من الممكن التفاوض في شأن إدارة الموارد وتقاسم الثروة دون الاتفاق بالضرورة على ملكية الموارد[187]. والفصل بين ملكية الموارد، من جهة، وإدارتها وتقاسم إيراداتها، من جهة أخرى، في عملية التفاوض على تقاسم الثروة كان فرصة لتفادي فشل مبكر للمفاوضات في السودان ومهّد الطريق لاتفاق السلام الشامل لعام 2005. إلا أن اتفاق تقاسم الثروة واجه عدداً من المصاعب في التنفيذ.

أولاً، أناط الاتفاق إدارة قطاع النفط إلى المفوضية القومية للبترول التي أحدثها حتى يتمثل فيها الشمال والجنوب ومن أجل تيسير التقاسم التام للمعلومات وصنع القرار المشترك. ولكن عملياً لم تتوفق في نشاطها وعندما نال جنوب السودان استقلاله في عام 2011 كانت معلوماته محدودة عن قطاع

النفط وجيولوجيا أراضيه والشركات المعنية وتفاصيل عقود الامتيازات[188].

ثانياً، لم يكن من الممكن القيام بعمليات الرصد والتحقق الدولية للعقود النفطية المبرمة بين السودان والشركات الدولية وللصادرات من النفط والاتفاقات على الأسعار[189]. أي أنه تم الافتقار إلى الشفافية اللازمة لفضح الإنتاج غير المصرح عنه والرشوة والفساد. وكان هذا الموضع سبب شكاوى مستمرة من جنوب السودان الذي اتهم أيضاً حكومة الوحدة الوطنية بعدم سحب ما يزيد على 15000 جندي من حقول النفط الجنوبية وبعدم تنفيذ بروتوكول أبيي لعام 2004. وكلها مسائل شكلت مصدر توتر مستمر بين الطرفين إلى أن انسحب جنوب السودان من حكومة الوحدة الوطنية من 11 تشرين الأول/أكتوبر إلى 13 كانون الأول/ديسمبر 2007.

ثالثاً، في هذه الأثناء كان جنوب السودان يفتقر إلى القدرة على إدارة فاعلة للإيرادات النفطية وتخصيصها. كما أن مشاكل أخرى منها غياب الضمانات الأمنية وانعدام الثقة المزمن بين العدوين السابقين ومواجهات مسلحة متقطعة بين الشمال والجنوب والنزاع في دارفور نسفت الوقع الإيجابي المحتمل للاتفاق على إنعاش اقتصاد الطرفين. ويتبين في هكذا الحالة أن المال وحده لا يكفي لتحقيق الانتعاش الأمثل بعد انتهاء الصراع[190].

أخيراً، وفي أعقاب استقلال جنوب السودان في عام 2011، ظهر خلاف على تعليم الحدود لا سيما في منطقة أبيي. والجدير بالذكر أن أبيي أبرمت اتفاقاً خاصاً لتقاسم الإيرادات في عام 2004. وبقي البلدان يعتمدان على بعضهما البعض في الإنتاج والنقل والتصدير. وتجلت هذه المصاعب على الملأ في بداية عام 2012 عندما توقف جنوب السودان عن إنتاج النفط بعد أن قام السودان بمصادرة نفط الجنوب بذريعة التعويض عن عدم سداد ما أطلق عليه رسوم العبور. وبعد التوصل إلى اتفاق جديد حول رسوم العبور في نيسان/أبريل 2013، نشب صراع مسلح داخلي في جنوب السودان في كانون الأول/ديسمبر 2013 زاد من أجواء البلبلة ومن تراجع الإنتاج النفطي.

9 للمطالعة والمراجعة

مراجع عامة عن الوساطة والموارد الطبيعية

Brown, O., and M. Keeting. 2015 forthcoming. ***Addressing Natural Resource Conflicts: Working Towards More Effective Resolution of National-level Resource Disputes***. Chatham House: London.

Conca, K., and G. Dabelko. 2002. ***Environmental Peacemaking***. Woodrow Wilson Center Press: Washington, D.C.

Food and Agricultural Organization. 2005. ***Negotiation and Mediation Techniques for Natural Resource Management***. United Nations Food and Agriculture Organization: Rome.

Macnaughton, A.L., and J.G. Martin. 2002. ***Environmental Dispute Resolution: An Anthology of Practical Solutions***. American Bar Association: Washington, D.C.

Sidaway, R. 2005. ***Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus***, pp. 44-51. Earthscan: London.

Susskind, L., P. Levy, and J. Thomas-Larmer. 1999. ***Negotiating Environmental Agreements: How To Avoid Escalating Confrontation Needless Costs And Unnecessary Litigation***. Island Press: Washington, DC.

UN Development Group. 2013. ***Guidance Note: Natural Resource Management in Transition Settings***. United Nations: New York.

UN Environment Programme. 2009. ***From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment***. UNEP: Geneva.

الموارد الاستخراجية

International Alert. 2005. ***Conflict-sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries***. International Alert: London.

EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention. 2012. ***Guidance Note: Extractive industries and Conflict***. UN Framework Team (UNEP, UNDP, PBSO, HABITAT, DPA, and DESA): New York.

Sawyer, S., and E. Gomez. 2008. ***Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multinational Institutions and the State***. United Nations Research Institute for Social Development: Geneva.

Stevens, P., J. Kooroshy, G. Lahn, and B. Lee. 2013. ***Conflict and Coexistence in the Extractive Industries***. Chatham House: London.

UN, EU, and World Bank. 2015 forthcoming. ***The Extractive Industry Value Chain and the Potential for Conflict Prevention in Resource Rich Countries***. United Nations, European Union and World Bank: New York, Brussels, and Washington D.C.

United States Agency for International Development. 2004. ***Minerals and Conflict. A Toolkit for Intervention***. Office of Conflict Management and Mitigation, USAID: Washington, D.C.

الأراضي

Bruce, J.W., and S. Holt. 2011. ***Land and Conflict Prevention***. Initiative for Quiet Diplomacy: Colchester.

EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention. 2012. ***Guidance Note: Land and Conflict***. UN Framework Team (UNEP, UNDP, PBSO, HABITAT, DPA, and DESA): New York.

Moore, C. W., and G. Brown. 2009. Designing Dispute Resolution Systems for Settling Land and Property Disputes in Post-conflict and Post-crisis Societies. In ***Building Peace: Practical Reflections from the Field***, ed. C. Zelizer and R. Rubenstein. Kumarian Press: Boulder CO.

UN HABITAT. 2013. ***Guide to Land Mediation: Based on the Experience in Eastern Democratic Republic of the Congo***. United Nations Human Settlements Programme: Nairobi.

United States Agency for International Development. 2005. ***Land and Conflict: A Toolkit for Intervention***. Office of Conflict Management and Mitigation, USAID: Washington, D.C.

المياه

EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention. (2012). ***Guidance Note: Renewable Resources and Conflict***. UN Framework Team (UNEP, UNDP, PBSO, HABITAT, DPA and DESA): New York.

Mason, S., and D. Blank. 2013. ***Mediating Water Use Conflicts in Peace Processes***. Center for Security Studies, Swiss Federal Institute of Technology: Zurich.

Priscoli, J.D., and A.T. Wolf. (2010). ***Managing and Transforming Water Conflicts***. Cambridge University Press: Cambridge, UK.

Islam, S., and L. Susskind. 2012. ***Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks***. Routledge: London.

United Nations Education, Scientific and Cultural Organization. 2003. ***Participation, Consensus Building and Conflict Management Training Course***. Water Division, Programme From Potential Conflict to Cooperation Potential. UNESCO: Paris.

United States Agency for International Development. 2005. ***Livelihoods and Conflict: A Toolkit for Intervention***. Office of Conflict Management and Mitigation, USAID: Washington, D.C.

_____. 2014. ***Water and Conflict: A Toolkit for Programming***. Office of Conflict Management and Mitigation, USAID: Washington, D.C.

الموارد الطبيعية في اتفاقات السلام

Bruch, C., D. Jensen, N. Nakayama, and J. Unruh. 2015 forthcoming. ***Post-conflict Peacebuilding and Natural Resources: The Promise and the Peril***. Cambridge University Press: Cambridge.

Dawes, M. 2015 forthcoming. Considerations on When to Include Natural Resources in Peace Agreements. In ***Governance, Natural Resources, and Post-conflict Peacebuilding***, ed. C. Bruch, C. Muffett, and S. Nichols. Earthscan: London.

Haysom, N., and S. Kane. 2009. Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing. Briefing paper. HD Centre for Humanitarian Dialogue: Geneva.

Mason, S. J. A., P.R. Gröbli, and D. A. Sguaitamatti. 2015 forthcoming. Stepping Stones to Peace? Natural Resource Provisions in Peace Agreements. In Go***vernance, Natural Resources, and Post-conflict Peacebuilding***, ed. C. Bruch, C. Muffett, and S. S. Nichols. Earthscan: London.

Rustad, S. A., P. Lujala, and P. Le Billon. 2011. Building or spoiling peace? Lessons from the management of highvalue natural resources. In ***High-value Natural Resources and Post-conflict Peacebuilding***, eds. P. Lujala and S.A. Rustad. Earthscan: London.

Wennmann, A. 2007. ***Money Matters: Economic Dimensions of Peace Mediation***. Programme for Strategic and International Security Studies Occasional Paper No. 42007/. Graduate Institute of International Studies: Geneva.

_____. 2012. Sharing Natural Resource Wealth During War-to-Peace Transitions. In ***High-value Natural Resources and Post-conflict Peacebuilding***, ed. P. Lujala and S.A. Rustad. London: Earthscan.

نوع الجنس

Eftimie, A., K. Heller, and J. Strongman. 2009. ***Gender Dimensions of the Extractive Industries: Mining for Equity***. Extractive Industries and Development Series #8. World Bank: Washington, D.C.

International Fund for Agricultural Development. 2007. ***Gender and water***. IFAD: Rome.

UNEP, UN-WOMEN, PBSO and UNDP. 2013. Wom***en and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential***. United Nations Environment Programme, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, United Nations Peacebuilding Support Office and United Nations Development Programme: Geneva and New York.

UN Women. 2010. ***Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence***. United Nations Entity for Gender Equality and Women's Empowerment: New York.

UN Women and OHCHR. 2012. ***Handbook on Effective Strategies to Realize Women's Rights to Land and Other Productive Resources***. United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women and the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights: New York and Geneva.

تعمم هذه الإرشادات وحدة دعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية.

راجع: www.peacemaker.un.org

المرفقات

المرفق 1
توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة – موجز

الوساطة واحدة من أنجع الأساليب لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها. ولكي تكون الوساطة فعالة، لا يكفي تعيين شخصية بارزة تقوم بتأدية دور الطرف الثالث، إذ غالباً ما يتوجب إقناع أصحاب المصلحة بجدوى الوساطة في حين أن عمليات السلام تكون بحاجة إلى الدعم السياسي والفني والمالي. ولن تسمح الوساطة الظرفية التي تفتقر إلى التنسيق المناسب في تحقيق سلام دائم حتى لو تمت بكل نية حسنة.

صدرت "توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة" على شكل مرفق لتقرير الأمين العام عن تعزيز دور الوساطة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية ومنع نشوب النزاعات وحلها. وفي حين أن كل صراع ونزاع فريد من نوعه، تشير التوجيهات إلى وجود ثماني قضايا أساسية ينبغي مراعاتها. وفي ما يلي موجز عنها.

الاستعداد

تتطلب جهود الوساطة المسؤولة والصادقة إعداداً جيداً. ويشمل الاستعداد المعرفة والمهارات الفردية للوسيط مع وجود فريق متجانس من المتخصصين، فضلاً عن الدعم السياسي والمالي والإداري اللازم من الكيان القائم بالوساطة. إنه ينطوي على وضع استراتيجيات للمراحل المختلفة استناداً إلى التحليل الشامل للنزاع وتحديد أصحاب المصلحة. ويجب توفير الموارد المناسبة واختيار وسيط يمتلك المهارات والحساسية الثقافية ويكون شخصاً غير متحيزاً به. وعلى فريق الوساطة أن يضمّ مجموعة من المحترفين المدربين، من الرجال والنساء؛ وعليهم جميعاً أن يفهموا البعد الجنساني في مجالات اختصاصهم.

الموافقة

الوساطة عملية طوعية تتطلب موافقة أطراف النـزاع حتى تكون فعالة. وبدون تلك الموافقة فليس من المرجح أن يتفاوض الأطراف بحسن نية أو أن تكون ملتزمة بعملية الوساطة. والموافقة إمّا أن تكون فورية أو تدرجية وعلى الوسطاء أن يواجهوا حالات تسحب فيها تلك الموافقة. عليهم التحلي بالشفافية لإحياء فهم مشترك بين الأطراف بشأن دور الوسيط وأصول عملية الوساطة والحصول على الموافقة التامة بواسطة آليات بناء الثقة وبالتفاعل مع الأطراف الفاعلة أو المنظمات المحلية أو الجماعات، بما فيها مجموعات النساء، فضلاً عن الأطراف الفاعلة الخارجية التي تكون على علاقة مع الأطراف المتنازعة.

الحياد

إذا ما اعتبر طرف أن عملية وساطة ما متحيزة، فمن الممكن أن يؤدي ذلك إلى تقويض التقدم الحقيقي نحو حل النـزاع. وينبغي أن يكون الوسيط قادراً على إدارة عملية متوازنة يتم فيها التعامل مع جميع الجهات الفاعلة بشكل منصف، وينبغي ألا تكون له مصلحة مادية في النتيجة. ويتطلب ذلك أيضاً أن يكون الوسيط أو الوسيطة قادرة على التحدث مع جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة بحل النـزاع. والحياد ليس مرادفاً لعدم الانحياز إلى موقف ما، ذلك أن الوسيط، وخاصة إذا كان مبعوثاً للأمم المتحدة، يكون مكلفا عادة باعتناق مبادئ وقيم عالمية الشمول، وقد يحتاج إلى الإعلان عنها صراحةً للأطراف. فعلى الوسيط ضمان الإنصاف والتوازن في العملية والتعامل مع الأطراف والتحلي بالشفافية مع أطراف النـزاع بشأن القوانين والقواعد الواجبة التطبيق وعدم قبول شروط من جهات خارجية من شأنها أن تؤثر على حياده والاستعداد لتسليم المسؤوليات لوسيط آخر، إذا ما شعر الوسيط بعدم القدرة على ملء هذه الشروط.

الشمول

العملية الشاملة للجميع تكون أميل إلى معالجة الأسباب الجذرية للنـزاع وزيادة مشروعية الاتفاق والحد من احتمال تقويض العملية على يد الجهات الفاعلة المستبعدة. وليس المقصود بالعملية الشاملة للجميع أن جميع أصحاب المصلحة يشاركون مباشرة في المفاوضات الرسمية؛ إنمّا يتعيّن استحداث الآليات لإشراك جميع الرؤى في العملية. وكثيراً ما تكون القيادات النسائية والجماعات

النسائية فعالة في صنع السلام، ولذا ينبغي ربطها بشكل أقوى بعملية الوساطة الرفيعة المستوى. وللعملية الشاملة تحدياتها: فقد لا ترغب جميع أطراف النزاع في الانخراط في الوساطة أو لا تتمتع بمستويات كافية من التجانس اللازم للتفاوض. قد يواجه الوسطاء قيوداً من أطراف النزاع التي تسعى عموماً إلى تحديد هوية الجهات الفاعلة المختلفة التي يجري إشراكها في العملية وكيفية وتوقيت ذلك. فعليهم أن يجدوا التوازن بين شمولية العملية وفعاليتها.

الملكية الوطنية

إنها بالغة الأهمية إذ إنه يتعيّن على أطراف النزاع اتخاذ قرار وقف القتال وعلى المجتمع ككل العمل على إيجاد مستقبل سلمي. وبينما يستحيل فرض الحلول، فمن الممكن أن يكون الوسطاء مفيدين في توليد الأفكار لحل المسائل موضع النزاع. بيد أنه يصعب تحديد هوية الجهات التي ينبغي كفالة ملكيتها وتوسيع نطاق ملكية العملية خارج دائرة الأشخاص الموجودين في مواقع السلطة. وتقتضي الملكية الوطنية تكييف عمليات الوساطة بما يلائم الثقافات المحلية، مع مراعاة القانون الدولي والأطر المعيارية. والملكية الوطنية تستدعي التشاور عن كثب وتحيين المعلومات بانتظام لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة فضلاً عن الأطراف المتفاوضة وإيلاء الاهتمام للأبعاد الثقافية وعند الحاجة دعم بناء القدرات.

القانون الدولي والأطر المعيارية

إن وسطاء الأمم المتحدة يعملون ضمن سياق ميثاق الأمم المتحدة، وقرارات مجلس الأمن والجمعية العامة ذات الصلة، وقواعد المنظمة ونظمها. ويُسيِّر الوسطاء عملهم أيضاً ضمن الإطار الذي تنشئه قواعد القانون الدولي، وأهمها الاتفاقيات العالمية والإقليمية، والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين والقانون الجنائي الدولي، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وتؤثر التوقعات المعيارية على عملية الوساطة، وذلك مثلاً بشأن عملية العدالة وتوخي الحقائق والمصالحة؛ وشمول المجتمع المدني؛ وتمكين النساء ومشاركتهن في العملية. ويسهم الاتساق مع القانون الدولي والقواعد الدولية في تعزيز مشروعية العملية واستدامة أي اتفاق. بيد أن الموازنة بين مطالب أطراف النـزاع والأطر المعيارية والقانونية قد تكون مسألة معقدة. وكثيراً ما يضطر الوسطاء إلى التعامل مع الضرورة الملحة لإنهاء العنف في سياقات توجد فيها أيضاً حاجة واضحة إلى التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان.

اتساق جهد الوساطة وتكامليته

يشمل الاتساق النهج المتفق عليها و/أو المنسقة، بينما تشير التكاملية إلى الحاجة إلى تقسيم واضح للعمل على أساس المزايا النسبية للجهات الفاعلة المنخرطة في الوساطة.

في ضوء العدد المتزايد للجهات الفاعلة المنخرطة في الوساطة، يصبح من الضروري ومن الصعب في نفس الوقت توفير هذه الشروط.

إن تعدد الجهات الفاعلة يحمل في طياته خطر عمل كل منها من أجل غايات متضاربة والتنافس فيما بينها. ومن شأن اختلاف هيئات صنع القرار، والثقافات السياسية، والأطر القانونية والمعيارية، ومستويات الموارد، والقواعد والإجراءات المالية والإدارية، أن يجعل تحقيق التجانس والتنسيق والتكاملية من الصعوبة بمكان. وبينما أسهمت مبادرات الوساطة المشتركة أو ذات القيادة المشتركة في تحقيق غايات سياسية هامة، فإن النتائج كانت متباينةً. ويُفضّل بوجه عام وجود وسيط رئيسي من هيئة واحدة استناداً إلى شراكة استراتيجية وتنسيق مع الهيئات الوسيطة الأخرى. ويشكل الدعم المتسق لجهود الوساطة من الجهات الفاعلة الدولية وتوصيل رسائل منسجمة لأطراف النزاع جانبين مهمين آخرين من عملية إيجاد البيئة المواتية للوساطة.

اتفاقات السلام الجيدة

يجري التوصل إلى أنواع مختلفة من الاتفاقات، خلال مسار عملية الوساطة، تتراوح بين الاتفاقات المحدودة النطاق نسبياً، مثل اتفاقات وقف إطلاق النار أو الاتفاقات الإجرائية بشأن طبيعة المحادثات، واتفاقات السلام الأكثر شمولاً. وإضافة إلى ذلك، قد تقوم الحاجة إلى الوساطة في مرحلة التنفيذ. وينبغي لاتفاقات السلام أن توقف العنف وأن توفر منتدىً لتحقيق السلام والعدالة والأمن والمصالحة بشكل مستدام. وينبغي بقدر الإمكان في كل حالة أن تعالج الاتفاقات أخطاء الماضي وأن تخلق في الوقت نفسه رؤية مشتركة لمستقبل البلد. وينبغي أيضاً أن تحترم اتفاقات السلام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. وتحدِّد خصائص العملية ومضامين الاتفاق صلاحية اتفاق السلام. وعادة ما تستند استدامته على درجة الالتزام السياسي لأطراف النزاع، ومقدار تأييد السكان لها، ومدى معالجتها للأسباب الجذرية للنـزاع، وما إذا كان بمقدورها تحمُّل التوترات الناجمة عن تنفيذها ومدى وجود عمليات ملائمة للتعامل مع الخلافات المحتملة التي تنشأ أثناء التنفيذ، مع العلم بأن تنفيذ اتفاقات السلام كثيراً ما يعتمد على الدعم الدولي اعتماداً كبيراً.

تعمم هذه التوجيهات وحدة دعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية.

راجع: www.peacemaker.un.org

المرفق 2
الخيارات والموارد المتوفرة لدعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

وحدة دعم الوساطة وفريق خبراء الوساطة الاحتياطي في إدارة الشؤون السياسية

تعمل وحدة دعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية بالتعاون الوثيق مع الشعب الإقليمية في الإدارة للتخطيط لجهود الوساطة على الأرض ودعمها استجابة لطلب الدول الأعضاء. ومن جملة وظائف وحدة دعم الوساطة، يذكر:

- تقديم المشورة والدعم المالي والمادي لعمليات السلام؛
- السعي إلى تعزيز قدرات الوساطة في المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية؛
- حفظ المعارف في مجال الوساطة والسياسات والإرشادات والممارسات الحميدة ذات الصلة.

كما أن إدارة الشؤون السياسية مسؤولة عن فريق خبراء الوساطة الاحتياطي وهو مجموعة من الخبراء تحت الطلب تم تأسيسها في عام 2008. ويمكن الاستعانة بالخبراء فرادى أو على شكل مجموعة منهم لمساعدة الوسطاء في الميدان. وبالفعل قدم أعضاء الفريق الدعم في الكثير من المفاوضات، وهم يتمتعون بخبرة في مجالات عديدة منها الموارد الطبيعية. كما أنهم يتحلون بالمرونة الكافية للنشر السريع بغية مساعدة وسطاء الأمم المتحدة وغيرهم في كل أرجاء المعمورة أو لتقديم التحاليل أو إسداء المشورة عن بعد. وعندما لا يعمل أعضاء الفريق في الميدان ينكبون على صياغة الممارسات الحميدة والمواد التدريبية للأمم المتحدة.

فضلاً عن فريق خبراء الوساطة الاحتياطي، تحتفظ إدارة الشؤون السياسية بقائمة من الوسطاء تشمل حالياً 300 خبير في مجال الوساطة. ولهؤلاء معارف ومهارات وخبرة متنوعة بحيث يصبح ممكناً تلبية شتى الاحتياجات. ويوزع أعضاء القائمة على فئات ثلاث: (1) كبار الوسطاء الذين يمكن نشرهم بصفة الوسيط الرئيسي أو المبعوث الخاص؛ و(2) الوسطاء العمليون الذين يمكن نشرهم بصفة "مدير مكتب" أو عضو في فريق الوساطة كعون للوسيط الرئيسي؛ و(3) الخبراء الفنيون الذين يمكن الاستعانة بهم للحصول على المشورة الإجرائية أو الموضوعية بشأن مجموعة واسعة من المسائل المتصلة بالوساطة.

وفي حوزة إدارة الشؤون السياسية أخيراً أداة دعم الوساطة على الخط UN Peacemaker. إنها قاعدة بيانات أعدت لخدمة محترفي الوساطة وتشتمل على ما يزيد على 750 اتفاق سلام ومواد إرشادية ومعلومات عن خدمات دعم الوساطة التي تقدمها الأمم المتحدة.

للاتصال:

UN Peacemaker: http://peacemaker.un.org

برنامج الأمم المتحدة للبيئة والدعم في مجال الدبلوماسية البيئية

يعرض برنامج الأمم المتحدة للبيئة على الدول الأعضاء خبرة فنية لمساعدتها على تحويل النزاعات على الموارد الطبيعية والبيئة إلى فرص لبناء الثقة والتعاون وتقاسم المنافع. عند الطلب، يؤدي برنامج البيئة دور الخبير المحايد والطرف الثالث الموثوق/الشاهد الخبير في الوساطة في النزاعات على الموارد بالاعتماد على حياده وتوجيهه الفني وخبرته في مجال التعاون البيئي. فضلاً عن ذلك، فإن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يضع خبرته بتصرف عمليات الوساطة الدولية حيث تؤدي الدراية الفنية بالموارد الطبيعية دوراً إيجابياً وتكمل كفاءات فريق الوساطة. إنها خدمات تشمل موارد طبيعية متنازع عليها أو استخدام الموارد الطبيعية المشتركة كمنطلق للتعاون وبناء الثقة بين الأطراف.

وفي حوزة برنامج البيئة مجموعة من الأدوات والخبرات التي يطلق عليها اسم الدعم في مجال الدبلوماسية البيئة والتي تستخدم وفقاً لسياق النزاع وطبيعته. ومنها:

- استخدام البيئة كمدخل للحوار بين أصحاب المصلحة في سياق نزاع واسع النطاق على الموارد الطبيعية؛
- تيسير الحلول الفنية لوضع قاعدة بيانات مشتركة تثريها الأطراف بالمعلومات؛
- تنظيم عمليات التقييم المستقلة بالاعتماد على أحدث التقنيات لتحقيق التكافؤ بين الأطراف من حيث الوصول إلى المعلومات ولتحديد خارطة طريق؛
- تيسير اجتماعات فنية وتوفير مجال محايد للحوار ودعم استشارة أصحاب المصلحة؛
- توفير أمثلة لمقارنة الحلول المعتمدة في حالات أخرى تجسد الممارسات الحميدة أو المساعدة على تحليل التصورات أو الحلول البديلة؛
- بناء القدرات وحشد الموارد من أجل تنفيذ خطط أعمال الأطراف ومشاريعها ورصدها والمصادقة عليها.

كما يشارك برنامج الأمم المتحدة للبيئة في إدارة المنصة العالمية للمعارف وجماعة الممارسين المعنية ببناء السلام عن طريق البيئة. وتسلط المنصة الضوء على مساهمة الموارد الطبيعية في بناء السلام والانتعاش بعد انتهاء النزاع وفي الحد من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في آن واحد. تستخلص المنصة الدروس والنهج الفاعلة وتذكي وعي العاملين في مجال الوساطة والباحثين وصانعي القرارات بشأنها. وقد أعد مؤسسو المنصة – وهم برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومعهد القانون البيئي وجامعة ماك جيل وجامعة طوكيو – 150 دراسة حالة وجمعوا ما يزيد على ألف مؤلف عن الممارسات الحميدة والدروس المستخلصة. وفي المنصة تركيز على موضوع الوساطة في النزاعات على الموارد ومراعاة الموارد الطبيعية في اتفاقات السلام.

للاتصال:

www.unep.org/ecp/mediation

www.environmentalpeacebuilding.org

المرفق 3
شكر

المؤلفون الرئيسيون

مايكل ج. براون

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، فريق خبراء الوساطة الاحتياطي، كبير خبراء الوساطة

أليكس كريبوفسكي

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، فريق خبراء الوساطة الاحتياطي، كبير خبراء الوساطة

دافيد جينسن

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث، رئيس التعاون البيئي من أجل بناء السلام

جوزي ليانا كاي

مديرة، TrustWorks Global، وسابقاً مساعدة مدير في مركز تسوية النزاعات الدولية في جامعة كولومبيا

مساهمون إضافيون ومراجعون من الأنداد

جورج أندرسن

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، فريق خبراء الوساطة الاحتياطي، كبير خبراء الوساطة

أولي براون

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

صوفي براون

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

فلوريان برويا

الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة المتعلقة بالأراضي والموارد الطبيعية ومنع النزاعات

كين كونكا

الجامعة الأمريكية

جوفري د. دابلكو

جامعة أوهايو

روبرت دان

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، وحدة دعم الوساطة

نيكولا سيسنيروس

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

دافيد فيرمان

معهد بناء التوافق

سيلجا هال

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

دينيس هامرو دروتس

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

أرنو هوانو

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، وحدة دعم الوساطة

ستيفن جاكسون

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، وحدة دعم الوساطة

ماتي ليهتونين

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

آلان لامبورور

جامعة براندايس

ماتيس فان مآساكرس

جامعة هارفارد

داغ سييرستاد

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

مباصيره سيديباه

جامعة براندايس

نيكي سياهبوش

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، وحدة دعم الوساطة

كاسيدي ترافيس

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الدائرة المعنية بحالات ما بعد النزاع وإدارة الكوارث

إريكا واينتال

جامعة ديوك

سيسل إيفون

مركز الحوار الإنساني

كاملو إسكيفيا زاباتا

جامعة براندايس

التحرير

بيتر ويتن

الخرائط والرسوم البيانية

ماثيو بريتشرد

قسم الجغرافيا، جامعة ماك جيل

الدعم المؤسسي

مركز تسوية النزاعات الدولية في جامعة كولومبيا

المشاركون في ورشة عمل "الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية"

مؤسسة غرينتري، نيويورك، تشرين الثاني/نوفمبر 2011

فيرجينيا أرنكي

موظفة برنامج، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

جوديت أسوني

مديرة تنفيذية، Academic Associates PeaceWorks

أنطونيو برنالس

مدير تنفيذي واستشاري أول، Futuro Sostenible

فلوريان برويا

منسق، الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة المتعلقة بالأراضي والموارد الطبيعية ومنع النزاعات

ألفونسو كاسترو

أستاذ مساعد في علم الإنسان، كلية ماكسويل للمواطنة والشؤون العامة، جامعة سيراكيوز

أليكس كريبوفسكي

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية، فريق خبراء الوساطة الاحتياطي

دينيس هامرو دروتس

موظف برنامج مساعد، برنامج الأمم المتحدة للبيئة

بن هوفمان

رئيس، المعهد الكندي الدولي للمفاوضات التطبيقية

أرنو هوانو

موظف برنامج، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية

عمر إنمدار

مدير برنامج، البنك الدولي

دافيد جينسن

رئيس التعاون البيئي من أجل بناء السلام، برنامج الأمم المتحدة للبيئة

دانييل جونستون

محامي، Hope Johnston and Associates

هيلي كانرفا

نائبة الرئيس، وحدة سياسة الأمن وإدارة الأزمات، وزارة الخارجية، فنلندا

جوزي ليانا كاي

مديرة، TrustWorks Global، وسابقاً مساعدة مدير في مركز تسوية النزاعات الدولية في جامعة كولومبيا

ماتي ليهتونين

موظف برنامج، برنامج الأمم المتحدة للبيئة

ستيف لونرغان

أستاذ في الجغرافيا، جامعة فكتوريا

ثيودور ماكدونالد

زميل في اللجنة الجامعية لدراسات حقوق الإنسان، محاضر في الدروس الاجتماعية، جامعة هارفارد

نورم ماكلود

مدير تنفيذي، الائتلاف الاستراتيجي للهواء النقي

سيمون ماسون

باحث رئيسي في مشروع دعم الوساطة، مركز دراسات الأمن، المعهد الفدرالي السويسري للتكنولوجيا في زيورخ

ريتشارد أ. ماثيو

أستاذ في التخطيط والسياسة والتصميم وفي العلوم السياسية، جامعة كاليفورنيا، إرفاين

كريس و. مور

شريك، Collaborative Decision Resources Associates

كلفين أونغ

كبير موظفي الشؤون السياسية، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون السياسية

ستيفن أوين

نائب رئيس، العلاقات الخارجية والقانونية والمجتمعية، جامعة كولومبيا البريطانية

ريتشارد بايسلي

مدير، برنامج الدكتور أندرو ر. تومسون لقانون الموارد الطبيعية، جامعة كولومبيا البريطانية

جيمس شوفيلد

مستشار الشؤون الخارجية، شركة شيل

ميغ تايلور

نائبة رئيس، مكتب مستشار الامتثال/أمين مظالم المؤسسة المالية الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار

جينا توري

استشارية، وحدة دعم الوساطة، إدارة الشؤون السياسية، الأمم المتحدة

ساره تولي

زميلة الجمعية الأمريكية للنهوض بالسياسة العلمية، مكتب الدعم الفني، مكتبا آسيا والشرق الأوسط، وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة

جون أونرو

أستاذ مساعد، قسم الجغرافيا البشرية والتنمية الدولية، جامعة ماك جيل

باتريسيا فاسكيز

كبيرة الزملاء، معهد الولايات المتحدة للسلام

أشيم وينمان

مدير تنفيذي، منتدى جنيف لبناء السلام

تريزا وتفيلد

كبيرة الزملاء، مركز التعاون الدولي

المرفق 4
الحواشي والمراجع

عن المشروع

أولاً للمزيد من المعلومات، راجع www.un.org/en/land-natural-resources-conflict.

ثانياً للمزيد من المعلومات، راجع www.environmentalpeacebuidling.org.

الجزء ألف- الإرشادات الأساسية

1- المقدمة

1 وضع هذا الدليل حتى يكون بين أيدي من يحترف الوساطة أداة إضافية تعرض الممارسات الفضلى في التوسط في النزاعات على الموارد. وفيه أيضاً فائدة لأصحاب المصلحة والخبراء المتخصصين في تحديد الخطوات الأساسية لأي عملية وساطة على الموارد الطبيعية مع أنه من المستحسن أن يحصلوا على مزيد من التدريب ويطلعوا على مراجع أخرى حول التفاوض على المصالح قبل الانخراط في عملية وساطة واستعمال أدواتها.

2 يتضمن هذا الدليل توصيات خاصة بالموارد الاستخراجية والأراضي والمياه. إن دراسات الحالة والأمثلة المستمدة من أرض الواقع تتمحور كلها حول هذه القطاعات الثلاثة. فليدرك القارئ أن هذا الدليل لا يشمل بالتحديد قطاعات مثل مصائد الأسماك والأحراج فضلاً عن البنى الأساسية الرئيسية كالسدود. إلا أن الدليل قد يساعد على تصميم عملية وساطة تتعلق بها. على القائم بالوساطة أن يدرس ملاءمة كل أسلوب مقترح مع ظروف النزاع على النحو المألوف في مجال الوساطة. وفي هذا الدليل، أدرجت الحراجة لأغراض التجارة تحت عنوان الأنشطة الاستخراجية على اعتبار أن منح الامتيازات والتراخيص يواجه المصاعب عينها في مجالي الحوكمة والعلاقات الاجتماعية. لذلك فإن أساليب الوساطة في قطاع الأنشطة الاستخراجية في هذا الدليل تنسحب أيضاً على قطاع الحراجة لأغراض التجارة. كما في الدليل اعتراف بأنه يمكن تناول موضوع الغابات والموارد الطبيعية الأخرى مثل المروج بصورة منفصلة لأنها موارد متجددة؛ لذلك أدرجت الأساليب الخاصة بتلك الموارد المتجددة مثل استخدام الخطط المكانية والإدارة القائمة على النظم البيئية في الجزء الخاص بالأنشطة الاستخراجية.

3 تمت صياغة محتويات الدليل بصورة تعاونية بمشاركة خبراء من إدارة الشؤون السياسية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومركز تسوية النزاعات الدولية في جامعة كولومبيا ومركز الحوار الإنساني فضلاً عن مساهمة 30 وسيطاً محترفاً شاركوا في اجتماع الخبراء المعني بالوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية المنعقد في نيويورك في تشرين الثاني/نوفمبر 2011. وقد تولى صياغة المذكرة التي رفعت إلى اجتماع الخبراء أليكس كريبوفسكي وجوزي ليانا كاي. وعلى ضوء المعلومات المستقاة من اجتماع الخبراء واستعراض أنداد خارجيين، قام أليكس كريبوفسكي وجوزي ليانا كاي ودافيد جينسن وماتي ليهتونين وأرنو هوانو ودينيس هامرو دروتس بالتوسع في الموضوع. أما مايكل براون فقد أدخل على مسودة النص تعديلات هامة وأضاف إليه مقاطع جوهرية. لذلك فإن الدليل في صيغته النهائية لهو ثمرة مساهمات مجموعة من الخبراء لا يمكن نسبها إلى وسيط أو خبير واحد.

4 United Nations Environment Programme (UNEP). 2009. *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*. Geneva.

5 الأمين العام للأمم المتحدة. 2010. A/64/866-S/2010/386: تقرير مرحلي للأمين العام عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع. الأمم المتحدة: نيويورك. (راجع الفقرتين 31 و44 بشكل خاص).

6 الأمين العام للأمم المتحدة. 2012. بيان في مناسبة اليوم الدولي لمنع استغلال البيئة في الحروب والنزاعات المسلحة. الأمم المتحدة: نيويورك.

7 الأمين العام للأمم المتحدة. 2012. A/66/811*: تقرير الأمين العام، تعزيـز دور الوساطـة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية ومنع نشوب النزاعات وحلها، الفقرة 13. الأمم المتحدة: نيويورك.

8 إن الأخشاب ومع أنها لا تعد من الموارد الاستخراجية تدرج أحياناً في هذه الفئة لأنه غالباً ما تعالج أو تدار بأسلوب يشبه أسلوب معالجة الموارد الاستخراجية "التقليدية" ويرخص استغلالها عادة بموجب عقد امتياز أو ترخيص شأنها شأن الموارد المعدنية والنفط والغاز. كما أن استغلال الأخشاب للأغراض التجارية يتسبب في مصاعب شبيهة بتلك التي تتسبب فيها الموارد الأخرى كالآثار الاجتماعية والبيئية الخطيرة واحتمال ظهور نزاعات مع المجموعات المحلية حول تقاسم المنافع.

9 بالاستناد إلى الإطار الذي وضعه Haysom, N., and S. Kane. 2009. *Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-sharing*, 5-6. Centre for Humanitarian Dialogue: Geneva; and FAO. 2005. *Negotiation and Mediation Techniques for Natural Resource Management*, 34. United Nations Food and Agriculture Organization: Rome.

10 الأمم المتحدة. 2012. توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة. الأمم المتحدة: نيويورك.

11 يشكل مؤلف Moore, C.W. 2014. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict, 4th Edition*. Jossey-Bass: San Francisco مدخلاً جيداً للوساطة. وللاطلاع على مدخل للتفاوض على المصالح راجع Fisher, R., and W. Ury. 1981. Getting to Yes: *Negotiating Agreement Without Giving In*. Penguin Books: New York.

12 الأمم المتحدة. توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة.

13 إن بعض المسائل التي ترد في هذا الجزء مستمدة بشكل خاص من الجزأين الأول والثاني من Moore, *The Mediation Process, 4th Edition*.

14 قاد مركز الحوار الإنساني الجولة الأولى للوساطة في آتشيه، في إندونيسيا، والمعروفة بعملية جنيف. (راجع دراسة الحالة رقم 1). وقاد البنك الدولي الوساطة حول معاهدة مياه السند. (راجع دراسة الحالة رقم 6). ويمكن أن يكون الوسيط هيئة من هيئات الأمم المتحدة مثل وحدة دعم الوساطة في إدارة الشؤون السياسية كما في حال الحوار حول حوض سيستان بين إيران وأفغانستان. (راجع دراسة الحالة رقم 7).

15 قاد رئيس فنلندا السابق، مارتّـي أهتيسآري، جولة الوساطة الثانية. (راجع دراسة الحالة رقم 1). وعرفت العملية باسم عملية هلسنكي.

16 على سبيل المثال، كان دور الولايات المتحدة والأرجنتين والبرازيل وشيلي أساسياً في تسوية النزاع الحدودي بين إكوادور وبيرو. (راجع دراسة الحالة رقم 5).

17 لعرض مفصل لهذه المسألة، راجع: Moore, *The Mediation Process, 4th Edition*, pages 216-222.

18 Zartman, I. W. 2000. Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond. In *International Conflict Resolution after the Cold War*, ed, P. Stern and D. Druckman. National Academy Press: Washington, D.C.

19 لمسارات الوساطة المختلفة تعاريف مختلفة. هذه المجموعة من التعاريف هي التي اعتمدتها إدارة الشؤون السياسية للأمم المتحدة في ممارستها المعتادة.

20 Pruitt, B., and P. Thomas. 2007. Democratic Dialogue: *A Handbook for Practitioners*. General Secretariat of the Organization of American States: Washington, DC; International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Stockholm; United Nations Development Programme: New York.

2- إرشادات الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية

21 يعرف برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدبلوماسية البيئية "بالعملية التي يتم فيها تأدية دور الطرف الثالث المحايد والموثوق من أجل مساعدة أصحاب المصلحة على تحويل النزاعات على الموارد الطبيعية إلى فرص للتعاون وتحقيق المنفعة المشتركة بواسطة مجموعة من الأدوات والأساليب (مثلاً، الحوار والوساطة والتدريب والتقييم وتحليل التصورات والمشاريع الريادية المشتركة وإلخ)".

22 لاستعراض أساليب تقييم النزاعات راجع Moore, The Mediation Process, 4th edition, pages 106-168. ويستطيع الوسطاء الاستعانة بأدوات كثيرة لإجراء تحليل مفصل للسياق والنزاع رهناً بحجم النزاع على الموارد الطبيعية وتشعبه. ومنها: (1) UN. 2014 draft. *Conflict and Development Analysis*. United Nations: New York; (2) DFID. 2002. *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*. UK Department for International Development: London; (3). SIDA. 2006. Manual for Conflict Analysis.

Division for Peace and Security through Development Cooperation. Swedish International Development Cooperation: Stockholm; (4) USG. 2008. *Interagency Conflict Assessment Framework*. United States Government: Washington, DC; (5) Unsworth, S. 2007. *Framework for Strategic Governance and Corruption Analysis: Designing Strategic Responses Towards Good Governance*. Conflict Research Unit. Clingendael Institute: The Hague.

23 UNEP, UN-WOMEN, PBSO and UNDP. 2013. *Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential*. United Nations Environment Programme, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, United Nations Peacebuilding Support Office, and United Nations Development Programme: Geneva and New York.

24 إن الزوايا الخمس وأساليب التدخل ذات الصلة مستمدة من Moore, C.W. 1996. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict, 2nd Edition*. Josey-Bass: San Francisco, pages 60-61. تم اللجوء إلى هذا التصنيف لأنه بسيط للغاية مع أن مور قد أعد تصنيفاً أكثر تفصيلاً ودقة في كتابه الأخير المذكور أعلاه: Moore, *The Mediation Process, 4th Edition*.

25 راجع أيضاً: Sidaway, R. 2005. *Resolving Environmental Disputes: From Conflict to Consensus*, pages 44-51 Earthscan: London.

26 للمزيد من المعلومات عن المنافع المشتركة والنتائج التي لا غالب فيها ولا مغلوب، راجع: (1) Susskind, L. 2014. Good for You, Great for Me: Finding the Trading Zone and Winning at Win-Win Negotiation. Public Affairs Publishing: New York; (2) Susskind, L., and P. Field. 1996. *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. The Free Press: New York; (3) Sebenius, J.K. 1983. Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. *International Organization* 37 (2): 281-316; (4) Lax, D., and J. K. Sebenius. 2006. *3-D Negotiation: Powerful Tools to Change the Game in Your Most Important Deals*. Harvard Business School Press: Boston.

27 Haysom and Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace*.

28 الأمم المتحدة – إدارة الشؤون السياسية، توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة.

29 إن تسوية المنازعات على التنفيذ تستدعي بدورها الوساطة إلا أن التوجيهات بهذا الشأن تخرج عن نطاق هذا الدليل.

3- إرشادات حول الوساطة بشأن الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام

30 Mayorga, E.A. 2009. Extractive Industries Value Chain: *A Comprehensive Integrated Approach to Developing Extractive Industries*. Extractive industries and development series no. 3. Africa working paper series no. 125. World Bank: Washington, D.C.

31 غالباً ما تلجم المصاعب الجسيمة المساهمة الهائلة التي يحتمل أن تقدمها الموارد الطبيعية الثمينة في عملية السلام والتنمية الاقتصادية. فتميل البلدان الغنية بالموارد إلى التقصير في أدائها الاقتصادي والإنمائي مقارنة مع البلدان الفقيرة بالموارد وهي الظاهرة التي يطلق عليها عادة اسم لعنة الموارد. ومن العوامل المساهمة في تضخيم لعنة الموارد تراجع طويل الأمد في معدلات التجارة وتقلب الإيرادات والداء الهولندي والآثار المزاحمة وزيادة دور الدولة وأخيراً الآثار الاجتماعية والثقافية والسياسية بما فيها السعي إلى كسب الريع. وتتجلى هذه المخاطر في ارتفاع البطالة والفقر والفوارق الأفقية والعمودية والقصور في الخدمات الاجتماعية التي تزعزع قوام الدولة. وبهذا الشكل تكون قد عرضت لعنة الموارد الدولة للنزاعات المسلحة. راجع أيضاً Sachs, J.D., and A.M. Warner. 1995. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper 5398. National Bureau of Economic Research: Cambridge, MA; and Corden, W.M., and J.P. Neary.1982. Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *The Economic Journal* 92:825-848.

32 EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention. 2012. *Extractive Industries and Conflict: Guidance for Practitioners*. UN Framework Team for Preventive Action (UNEP, UNDP, UNHABITAT, DPA, PBSO, and DESA): New York.

33 إن برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية مبادرة تعاونية للأمم المتحدة تعود إلى عام 2008 وهي تجعل من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الجهات الداعية وأصاحب الخبرة التقنية. ويشجع البرنامج المشاركة المستنيرة للشعوب الأصلية وغيرها من المجتمعات الحرجية.

34 راجع مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. 2008. A/HRC/8/5: تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، السيد جون روجي. مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: جنيف؛ ومجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. 2011. A/HRC/17/31: مبادرة توجيهية بشأن الأعمال التجارية لحقوق الإنسان تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف". مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: جنيف.

35 Haysom and Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace*.

36 Okoye, A., T. Walde, S. Mahmud, and E. Bastida. 2007. Cross-Border Unitization and Joint Development Agreements: An International Law Perspective. H*ouston Journal of International Law* 29 (2): 355-425.

37 Weaver, J.L., and D.F. Asmus. 2006. Unitizing Oil and Gas Fields Around the World: A Comparative Analysis of National Laws and Private Contracts. H*ouston Journal of International Law* 28 (1): 4-99.

38 Dale, P. F., and J. D. McLaughlin 1999. *Land Administration*, 163. Oxford University Press: New York. تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول يقيم تمييزاً قانونياً بين الأراضي والأموال الثابتة أو غير المنقولة المرتبطة بها.

39 EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention. 2012. *Land and Conflict: Guidance or Practitioners*. UN Framework Team for Preventive Action (UNEP, UNDP, UNHABITAT, DPA, PBSO, and DESA). United Nations: New York.

40 USAID. 2005. *Land and Conflict: A Toolkit for Intervention*. United States Agency for International Development: Washington.

41 UNDG. 2012. *Guidance Note on Addressing Natural Resources in Post-conflict Transitional Settings*. United Nations Development Group: New York.

42 EU-UN Partnership on Land, Natural Resources and Conflict Prevention, *Land and Conflict: Guidance for Practitioners*.

43 Unruh, J.D. 2007. Urbanization in the Developing World and the Acutely Tenure Insecure. City: *Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 11 (1): 115-120.

44 الجمعية التأسيسية الأثيوبية. 1995. دستور أثيوبيا.

45 EU-UN Partnership on Land and Natural Resources Conflicts. 2012. *Renewable Resources and Conflict: Guidance for Practitioners*. UN Framework Team for Preventive Action (UNEP, UNDP, UNHABITAT, DPA, PBSO, and DESA). United Nations: New York.

46 عند وضع هذا التقرير، لم تجمع الدروس المستخلصة من الوساطة في النزاعات على البني الأساسية الكبرى مثل السدود نظراً للحساسيات السياسية وطبيعة النزاعات والنشاط الذي تم في هذا المجال إلى تاريخه. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع World Commission on Dams. 2000. *Dams and Development: A New Framework for Decision Making*. Earthscan: London.

47 UNECE. 2014. *Counting our Gains: Policy Guidance Note on Identifying, Assessing and Communicating the Benefits of Transboundary Water Cooperation*. United Nations Economic Commission for Europe: Geneva; UNESCO. 2003. *Participation, Consensus Building and Conflict Management Training Course. From Potential Conflict to Cooperation Potential*. United Nations Education, Scientific and Cultural Organization: Paris.

48 Priscoli, J. D., and A. Wolf. 2009. *Managing and Transforming Water Conflicts*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.

49 UNEP. 2011. *Water Footprint and Corporate Water Accounting for Resource Efficiency*. United Nations Environment Programme: Paris.

50 UNEP, FAO, UNECE. 2013. The Value of Forests: *Payment for Ecosystem Services in a Green Economy*. United Nations: Geneva.

51 UNESCO. 2003. *Conflict Resolution Support System: A Software for the Resolution of Conflicts in Water Resource Management*. United Nations Education, Scientific and Cultural Organization: Paris.

52 UNESCO. 2003. *State of the Art Report on Systems Analysis Methods for Resolution of Conflicts in Water*. Division of Water Sciences, Programme From Potential Conflict to Cooperation Potential (PCCP), United Nations Education, Scientific and Cultural Organization: Paris.

4- إرشادات حول الوساطة بشأن الموارد الطبيعية في مفاوضات السلام

53 التحليل المتعلق بالموارد الطبيعية في اتفاق السلام من عام 1989 إلى عام 2004 مستقى من Mason, S. J. A., P. R. Gröbli, and D. A. Sguaitamatti. 2015 forthcoming. Stepping Stones to Peace? Natural Resource Provisions in Peace Agreements. *In Governance, Natural Resources, and Post-conflict Peacebuilding*, ed. C. Bruch, C. Muffett, and S. Nichols. Earthscan: London.أما الاتفاقات الرئيسية المعقودة بين 2005 و2014 فهي (1) اتفاق سلام دارفور (الموقّع عام 2006 بين حكومة السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان)؛ و(2) اتفاق السلام الشامل في السودان (الموقّع عام 2005 بين حكومة السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان)؛ و(3) واتفاق السلام الشامل في نيبال (الموقّع عام 2006 بين حكومة نيبال والحزب الشيوعي النيبالي الماوي؛ و(4) اتفاق سلام شرق السودان (الموقّع عام 2006 بين حكومة

السودان وجبهة شرق السودان)؛ (6) اتفاق سلام غوما (الموقّع عام 2009 بين حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية والمؤتمر الوطني للدفاع عن الشعب)؛ و(6) اتفاق سلام آتشيه (مذكرة تفاهم) (الموقّع عام 2005 بين حكومة إندونيسيا وحركة تحرير آتشيه)؛ و(7) اتفاق سلام دارفور أو اتفاق الدوحة (الموقّع عام 2011 بين حكومة السودان وحركة التحرير والعدالة)؛ و(8) حوار كمبالا (صدر إعلان الالتزامات عن حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية وحركة 23 مارس عام 2013)؛ و(9) الاتفاق الشامل بشأن بانغسامورو (الموقّع عام 2014 بين حكومة الفيليبين وجبهة مورو الإسلامية للتحرير).

54 UNEP, *From Conflict to Peacebuilding*.

55 الاستراتيجيات والاعتبارات التي يتناولها هذا الفصل تستند إلى حد كبير إلى بحث أجري لصالح The strategies and considerations discussed in this chapter are largely based on research conducted for Bruch, C., D. Jensen, N. Nakayama, and J. Unruh. 2015 forthcoming. *Post-conflict Peacebuilding and Natural Resources: The Promise and the Peril*. Cambridge University Press: Cambridge.

56 Batruch, C. 2004. Oil and Conflict: Lundin Petroleum's Experience in Sudan. *In Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment*, ed. A.J.K. Bailes and I. Frommelt. Oxford University Press: Oxford, 148-160.

57 Wennmann, A. 2007. *Money Matters: Economic Dimensions of Peace Mediation*. Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS) Occasional Paper No. 4/2007. Graduate Institute of International Studies: Geneva.

58 Dawes, M. 2015 forthcoming. Considerations on When to Include Natural Resources in Peace Agreements. *In Governance, Natural Resources, and Post-conflict Peacebuilding*, ed. C. Bruch, C. Muffett, and S. Nichols. Earthscan: London.

الجزء باء- دراسات الحالة

1- آتشيه، إندونيسيا: النفط والغاز الطبيعي

59 دراسة حالة وضعتها ساره ميلر أصلاً.

60 Global Administrative Areas. 2012. *GADM Database of Global Administrative Areas, version 2.0*. [online]: www.gadm.org; Natural Earth Data. 2011. *Physical Vectors, version 3.0*. [online]: www.naturalearthdata.com; GeoNetwork Database. 2005. *Surface Water Boundaries*, RWDB2. [online]: www.fao.org/geonetwork.

61 ennmann, A., and Krause, J. 2009. *Managing the Economic Dimensions of Peace Processes: Resource Wealth, Autonomy, and Peace in Aceh*. CCDP Working Paper, No. 3. The Graduate Institute of International and Development Studies, The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding: Geneva. Haysom and Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace*.

62 Haysom and Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace*.

63 Centre for Humanitarian Dialogue. 2003. *Aceh Initiative Internal Review*. Geneva.

64 Aguswandi and Large, J. (Eds). 2008. Accord: *Reconfiguring Politics: the Indonesia – Aceh Peace Process*. Conciliation Resources: London.

65 Centre for Humanitarian Dialogue, *Aceh Initiative Internal Review*.

66 Centre for Humanitarian Dialogue, *Aceh Initiative Internal Review*.

67 Kemper, B. 2007. *Mediation in Intrastate Conflicts: The Contribution of Track-Two Mediation Activities to Prevent Violence in the Aceh Conflict*. Institute for Development and Peace: Duisburg.

68 Kemper, *Mediation in Intrastate Conflicts*.

69 Kemper, *Mediation in Intrastate Conflicts*.

70 Ahtisaari, M. 2007. Lessons of Aceh Peace Talks. *Asia Europe Journal*, 6 (1): 9-14.

71 Ahtisaari, *Lessons of Aceh Peace Talks*.

72 Ahtisaari, *Lessons of Aceh Peace Talks*.

73 Kemper, *Mediation in Intrastate Conflicts*.

74 Wennmann and Krause, *Managing the Economic Dimensions of Peace Processes*.

75 Miller, M. 2006. What's Special about Special Autonomy in Aceh? *In Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*, ed. A. Reid. Singapore University Press: Singapore.

76 Wennmann and Krause, *Managing the Economic Dimensions of Peace Processes*.

77 Wennmann and Krause, *Managing the Economic Dimensions of Peace Processes*.

78 McGibbon, R. 2004. *Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution*? East-West Centre Washington: Washington, D.C.

79 Wennmann and Krause, *Managing the Economic Dimensions of Peace Processes*.

80 Department of Foreign Affairs Republic of Indonesia. 2001. *Special Autonomy Law in Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) Law No. 18 of 2001*. Department of Foreign Affairs Republic of Indonesia.

81 Government of Indonesia and the Free Aceh Movement. 2005, August 15. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*. Government of Indonesia and the Free Aceh Movement.

2- بوغانفيل، بابوا غينيا الجديدة: منجم نحاس بنغونا

82 دراسة حالة وضعتها ساره ميلر أصلاً مع مساهمة كبيرة من أندرو لادلي.

83 Global Administrative Areas. 2012. *GADM Database of Global Administrative Areas, Version 2.0*. [online]: www.gadm.org; GeoNetwork Database. 2005. *Surface Water Boundaries, RWDB2*. [online]: www.fao.org/geonetwork.

84 Cornish, M. 2010. *The Bougainville conflict: A classic outcome of the resource- curse effect*? Peace and Conflict Monitor.

85 Momis, J. 2011, March 1. "The Challenges of Implementing the Bougainville Peace Agreement." (Speech). Australian National University, Canberra; Momis, J. 2011, June 16. "Building Peace in Bougainville Using a New Weapon: Equitable Economic Development." (Speech). Buka, Autonomous Region of Bougainville.

86 Regan, A. 1999, June. *Bougainville: The Peace Process and Beyond*. Submission to the Foreign Affairs Sub-Committee of the Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade Inquiry.

87 O'Callaghan, M.L. 2002. The Origins of the Conflict. In Accord: *Weaving Consensus: The Papua New Guinea–Bougainville Peace Process*, ed. A. Carl and L. Garasu. Conciliation Resources: London.

88 Ewins, R. 2003, December 9. *The Bougainville Conflict*. Australian Defence Force Academy.

89 Ewins, *The Bougainville Conflict*.

90 Regan, A. 1998. Causes and Course of the Bougainville Conflict. *The Journal of Pacific History*, 33 (3): 269-285.

91 Tapi, R. 2002. From Burnham to Buin: Sowing the Seeds of Peace in the Land of Snow-capped Mountains. *In Accord: Weaving Consensus: The Papua New Guinea–Bougainville Peace Process*, ed. A. Carl and L. Garasu. Conciliation Resources: London.

92 Regan, A. 2005. *Lessons from a Successful Peace Process in Bougainville, Papua New Guinea, 1997-2005*. Report Summary. United States Institute of Peace: Washington, D.C.

93 Tapi, *From Burnham to Buin*.

94 Regan, A. 2011. *Diminishing Bougainville*. Unpublished manuscript.

95 Joint Bougainville Negotiating Position 1999, December 14.

96 Government of the Independent State of Papua New Guinea and Leaders representing the people of Bougainville. 2001, August 29. *Bougainville Peace Agreement*. Government of the Independent State of Papua New Guinea and Leaders representing the people of Bougainville.

97 Autonomous Bougainville Government. 2004, November 12. *The Constitution of the Autonomous Region of Bougainville*. Autonomous Bougainville Government.

98 Regan, *Diminishing Bougainville*.

99 Wilson-Roberts, G. 2001. The Bougainville Conflict: A Historical Overview. *In Peace on Bougainville: Truce Monitoring Group*, Ed. R. Adams. Publishing Press: Auckland.

100 Momis, *The Challenges of Implementing the Bougainville Peace Agreement*.

101 Momis, J. 2011, May 16. "Improving Rural Life in Bougainville Through Business Growth." (Speech). Papua New Guinea Australia Business Forum, Madang; Momis, *Building Peace in Bougainville Using a New Weapon: Equitable Economic Development*; Momis, *The Challenges of Implementing the Bougainville Peace Agreement*.

102 Regan, *Diminishing Bougainville*.

3- ألبرتا، كندا: تنظيم حرق الغاز

103 دراسة حالة وضعها نورم ماكلود وروبن لي جاكوبسن أصلاً.

104 Canadian Centre for Energy Information. 2013. *Alberta Maps and Statistics*. Canadian Centre for Energy Information: Calgary. Natural Earth Data. 2011. Ph*ysical Vectors, Version 3.0*. [online]: www.naturalearthdata.com.

105 Alberta Energy. 2014. *Oil Sands Facts and Statistics*. Alberta Energy: Alberta.

106 Alberta Energy Regulator. 2012. *ST60B-2013: Upstream Petroleum Industry Flaring and Venting Report*, Calgary, Alberta. Alberta Energy Regulator.

107 Severson-Baker, C. 2008. *How Important Was the Clean Air Strategic Alliance in Achieving the 1996 to 2004 Reduction in Solution Gas Flaring in Alberta*? Master's Thesis. University of Alberta.

108 Strosher, M. 1996. *Investigations of Flare Gas Emissions in Alberta*. Final Report.

109 Severson-Baker, *How Important Was the Clean Air Strategic Alliance in Achieving the 1996 to 2004 Reduction in Solution Gas Flaring in Alberta*؟

110 Clean Air Strategic Alliance. 1998. *Management of Routine Solution Gas Flaring in Alberta, Report and Recommendations of the Flaring Project Team*. Clean Air Strategic Alliance: Edmonton, Alberta.

111 Alberta Energy and Utilities Board. 1999. Upstream Petroleum Industry Flaring Guide: Guide 60/now Directive 60. Alberta Energy and Utilities Board: Calgary, Alberta.

112 Alberta Energy and Utilities Board. *Upstream Petroleum Industry Flaring Guide: Guide 60/now Directive 60*.

113 Alberta Energy Regulator, *ST60B-2013: Upstream Petroleum Industry Flaring and Venting Report*.

114 World Bank. 2011. *Global Gas Flaring Reduction: A Public-Private Partnership. A Global Overview and Lessons from International Experience*. World Bank: Washington, D.C.

115 Alberta Energy Resources Conservation Board. 2007. ST60B-2007: *Upstream Petroleum Industry Flaring and Venting Report*, 2006. Alberta Energy Resources Conservation Board: Calgary, Alberta.

116 Clean Air Strategic Alliance. 2002. *Gas Flaring and Venting in Alberta: Report and Recommendations for the Upstream Petroleum Industry*. Clean Air Strategic Alliance: Edmonton, Alberta.

4- كولومبيا البريطانية، كندا: غابة غريت بير المطرية

117 دراسة حالة وضعها غابريال كريبوفسكي أصلاً.

118 Rainforest Solutions Project. 2012. *Map of Great Bear Rain Forest*. Rainforest Solutions Project: Vancouver; IUCN and UNEP-WCMC. 2014. *The World Database on Protected Areas (WDPA)*. [online]: www. protectedplanet.net. Global Administrative Areas. 2012. GADM Database of Global Administrative Areas, Version 2.0. [online]: www.gadm.org. GeoNetwork Database. 2005. *Surface Water Boundaries, RWDB2*. [online]: www.fao.org/geonetwork.

119 Price, K. A. R. 2009. Ecosystem-based Management in the Great Bear Rainforest. *Forest Ecology and Managment*, 495-503.

120 Smith, M. A. S. 2008. *From Conflict to Collaboration:The Story of the Great Bear Rainforest*. Forest Ethics: Vancouver.

121 Smith, *From Conflict to Collaboration:The Story of the Great Bear Rainforest*.

122 Smith, *From Conflict to Collaboration:The Story of the Great Bear Rainforest*.

123 Armstrong, P. 2009. *The Central and North Coast Order March 2009*. Ministry of Agriculture and Lands: Victoria, British Columbia.

124 كان في عداد الوسطاء دان جونسون وأليكس كريبوفسكي ونورم ماكلود.

125 Armstrong, *The Central and North Coast Order*; Smith, *From Conflict to Collaboration: The Story of the Great Bear Rainforest*.

126 Grzybowski, A. 2011. *EBM in the Great Bear Rainforest: Review*. Pacific Resolutions. Alex Grzybowski and Associates: Victoria, British Columbia.

127 Price, K. and Daust, D. 2007. *Land-use Plan Summary for the North and Central Coast Regions of British Columbia*. Ecosystem Based Mangement Working Group: Vancouver, British Columbia.

128 Grzybowski, *EBM in the Great Bear Rainforest: Review*.

129 Forest Ethics Canada, Green Peace Canada, Sierra Club BC. 2010. The Agreements. *Rainforest Solutions Project*.

130 Armstrong, *The Central and North Coast Order*.

131 Hoberg, G. S. M. 2004. *The Great Bear Rainforest: Peace in the Woods*? Department of Forest Resource Management, University of British Columbia: Vancouver; Price, *Ecosystem-based Management in the Great Bear Rainforest*.

132 Armstrong, *The Central and North Coast Order*.

133 Smith, *From Conflict to Collaboration:The Story of the Great Bear Rainforest*.

134 Smith, M. and Dobell, D. 2010. *Place of Power: Lessons from the Great Bear Rainforest*. Tides Canada Foundation: Vancouver; Armstrong, The Central and North Coast Order.

135 Smith, *From Conflict to Collaboration: The Story of the Great Bear Rainforest*.

136 Armstrong, P. 2009. *Conflict Resolution and British Columbia's Great Bear Rainforest: Lessons Learned 1995-2009.* Coast Forest Conservation Initiative: British Columbia.

137 Grzybowski, *EBM in the Great Bear Rainforest: Review*.

138 Price, *Ecosystem-based Management in the Great Bear Rainforest*.

139 Armstrong, *The Central and North Coast Order*.

140 Grzybowski, *EBM in the Great Bear Rainforest: Review*.

5- إكوادور وبيرو: محمية الكوندور العابرة للحدود

141 دراسة حالة وضعها توماس ريتزر أصلاً.

142 St. John, R.B, R. Bradley and C.H. Schofield. 1999. The Ecuador-Peru Boundary Dispute: The Road to Settlement. *Boundary and Territory Briefing*, 3 (1). International Boundaries Research Unit: Durham University. Global Administrative Areas. 2012. *GADM Database of Global Administrative Areas, Version 2.0*. [online]: www.gadm.org; Natural Earth Data. 2011. Physical Vectors, Version 3.0. [online]: www.naturalearthdata.com.

143 Kakabadse, Y., J. Caillauz, and J. Dumas, J. 2015 (forthcoming). The Peru and Ecuador Peace Park: One Decade after the Peace Settlement. *In Governance, Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding*, ed. C. Bruch, C. Muffett, and S. Nichols. Earthscan: London.

144 Council on Hemispheric Affairs. 1998, October. *Peru-Ecuador Peace Agreement*.

145 Simmons, B. A. 1999. *Territorial Disputes and Their Resolution: The Case of Ecuador and Peru*. Peaceworks 27. United States Institute of Peace: Washington, D.C.

146 St John, R.B. 1999. Ecuador - Peru Endgame. *Boundary and Security Bulletin* 6 (4). International Boundaries Research Unit: Durham University.

147 St. John, Bradley and Schofield, *The Ecuador-Peru Boundary Dispute: The Road to Settlement*.

148 .St John, *Ecuador - Peru Endgame*

149 Ali, S.H. 2007. Introduction: A Natural Connection between Ecology and Peace? *In Peace Parks. Conservation and Conflict Resolution*, Ed. S.H. Ali. MIT Press: Cambridge, MA; St John, *Ecuador - Peru Endgame*; St. John, Bradley and Schofield, *The Ecuador-Peru Boundary Dispute: The Road to Settlement*; Palmer, D.S. 1997. Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39 (3); Council on Hemispheric Affairs, *Peru-Ecuador Peace Agreement*; IUCN. Undated. *Cordillera del Condor Transboundary Protected Area Project: Peru & Ecuador*.

150 St John, R.B., *Ecuador - Peru Endgame*. St. John, Bradley and Schofield, *The Ecuador-Peru Boundary Dispute: The Road to Settlement*; Palmer, *Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping*. Council on Hemispheric Affairs, Peru-Ecuador Peace Agreement; IUCN, *Cordillera del Condor Transboundary Protected Area Project: Peru & Ecuador*; Ponce, C.F. and F. Ghersi. 2003. *Cordillera del Condor (Peru-Ecuador)*. Paper prepared for the workshop on Transboundary Protected Areas in the Governance Stream of the 5th World Parks Congress: Durban.

151 Council on Hemispheric Affairs, *Peru-Ecuador Peace Agreement*; IUCN, *Cordillera del Condor Transboundary Protected Area Project: Peru & Ecuador*; Ponce, C.F. and F. Ghersi. 2003. *Cordillera del Condor (Peru-Ecuador)*. Paper prepared for the workshop on Transboundary Protected Areas in the Governance Stream of the 5th World Parks Congress: Durban.

6- الهند وباكستان: معاهدة مياه السند

152 دراسة حالة وضعها غابريال كريبوفسكي أصلاً.

153 Wolf, A.T., and J.T. Newton. 2007. *Case Study of Transboundary Dispute Resolution: The Indus Water Treaty*. Transboundary Freshwater Dispute Database (TFDD): Oregon State University. Natural Earth Data. 2011. *Physical Vectors, Version 3.0*. [online]: www.naturalearthdata.com; GeoNetwork Database. 2005. *Surface Water Boundaries, RWDB2*. [online]: www.fao.org/geonetwork.

154 Salman, S.M.A., and K. Uprety. 2002. *Conflict and Cooperation on South Asia's International Rivers: A Legal Perspective*. World Bank: Washington, D.C.

155 Wolf, A.T., and J.T. Newton. 2007. *Case Study of Transboundary Dispute Resolution: The Indus Water Treaty*. College of Science, Oregon State University: Portland.

156 .Salman and Uprety, *Conflict and Cooperation on South Asia's International Rivers: A Legal Perspective*

157 .Biswas, A. K. 1992. Indus Water Treaty: the Negotiating Process. *Water International* 17 (4). Routledge: London

158 .Biswas, *Indus Water Treaty: the Negotiating Process*

159 Wolf and Newton, *Case Study of Transboundary Dispute Resolution: The Indus Water Treaty; Salman and Uprety, Conflict and Cooperation on South Asia's International Rivers: A Legal Perspective*.

160 .Wolf and Newton, *Case Study of Transboundary Dispute Resolution: The Indus Water Treaty*

161 .The Government of India and the Government of Pakistan. 1960. *Indus Waters Treaty*

162 .Government of India and the Government of Pakistan, *Indus Waters Treaty*

163 .Government of India and the Government of Pakistan, *Indus Waters Treaty*

164 Wasi, N. 2009. *Harnessing the Indus Waters. Perspectives from Pakistan*. India-Pakistan Dialogue on Conflict Resolution and Peace Building: Karachi.

165 .Wasi, *Harnessing the Indus Waters*. Perspectives from Pakistan

166 Permanent Court of Arbitration. 2013. *Indus Waters Kishenganga Arbitration (India versus Pakistan)*. Press Release. Permanent Court of Arbitration: The Hague.

7- إيران وأفغانستان: حوض سيستان

167 دراسة حالة وضعها دينيس هامرو دروتس وحسن بارتو أصلاً، برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

168 UNEP. 2006. *History of Environmental Change in the Sistan Basin: Based on Satellite Image Analysis 1976-2005*. United Nations Environment Programme: Geneva. Natural Earth Data. 2011. *Physical Vectors, Version 3.0*. [online]: www.naturalearthdata.com; GeoNetwork Database. 2005. *Surface Water Boundaries, RWDB2*. [online]: www.fao.org/geonetwork.

169 UNEP, *History of Environmental Change in the Sistan Basin*; Dehgan, A., L.J. Palmer-Moloney, and M. Mirzaee. 2014. Water Security and Scarcity: Potential Destabilization in Western Afghanistan and Iranian Sistan and Baluchestan due to Transboundary Water Conflicts. In *Water and Post-Conflict Peacebuilding*, ed. E. Weinthal, J.J. Troell, and M. Nakayama. Earthscan: London.

170 UNEP. 2003. *Afghanistan: Post-Conflict Environmental Assessment*. United Nations Environment Programme: Geneva.

171 UNEP, *Afghanistan: Post-Conflict Environmental Assessment*.

172 UNEP, *History of Environmental Change in the Sistan Basin*.

173 UNEP. 2006. *Afghanistan – Iran Technical Meeting on the Shared Sistan Basin Wetlands*. Press Release. United Nations Environment Programme: Geneva.

174 GEF. 2006. *Restoration, Protection and Sustainable Use of the Sistan Basin: Concept Paper for a Full Sized GEF Project. The Governments of: Afghanistan Islamic Republic of Iran and the United Nations Development Programme*. Global Environmental Facility: Washington, D.C.

8- السودان: النفط في خدمة السلام في عملية السلام السودانية

175 دراسة حالة وضعها دينيس هامرو دروتس أصلاً، برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

176 The Guardian. 2011. *Explainer: Sudan's Unresolved Issues*. Guardian: London. Natural Earth Data. 2011. *Physical Vectors, Version 3.0*. [online]: www.naturalearthdata.com; UN Department of Field Support, Cartographic Section. 2012. Map of Sudan. UN DFS: New York. GeoNetwork Database. 2005. *Surface Water Boundaries, RWDB2*. [online]: www.fao.org/geonetwork.

177 Shafer, L.A. 2007. *Negotiating the North/South Conflict: Sudan's Comprehensive Peace Agreement*. Working Paper 148, Institute for Security Studies: Pretoria.

178 Wennmann, A. 2009. *Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North-South Peace Process*, CCDP Working Paper, Graduate Institute of International and Development Studies: Geneva.

179 Batruch, C. 2004. Oil and Conflict: Lundin Petroleum's Experience in Sudan. In *Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment*, ed. A.J.K. Bailes and I. Frommelt. Oxford University Press: Oxford.

180 Wennmann, A. 2011. *Breaking the Conflict Trap? Addressing the Resource Curse in Peace Processes*. Global Governance 17: 265-280.

181 Wennmann, *Breaking the Conflict Trap? Addressing the Resource Curse in Peace Processes*.

182 Haysom and Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace*.

183 UNDP Sudan. 2012. *Peace Processes and Agreements*. UNDP: Khartoum.

184 Wennmann, *Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North-South Peace Process*.

185 Global Witness. 2009. *Fuelling Mistrust: the Need for Transparency in Sudan's Oil Industry*. Global Witness: London.

186 Antwi-Boateng, O. and G.M. O'Mahony. 2008. *A framework for the Analysis of Peace Agreements and Lessons Learned: The Case of the Sudanese Comprehensive Peace Agreement*. Politics & Policy, 36:132-178.

187 Wennmann, *Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North-South Peace Process*.

188 Shankleman, J. 2011. *Oil and State Building in South Sudan*. United States Institute of Peace: Washington, D.C.

189 Wennmann, *Wealth Sharing Beyond 2011: Economic Issues in Sudan's North-South Peace Process*.

190 Wennmann, A. 2011. *The Political Economy of Peacemaking*. Routledge: London.

نبذة عن هذا المشروع

الوساطة في النزاعات على الموارد الطبيعية مشروع بحثي تعاوني تضطلع به شعبة السياسات والوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة ومبادرة التعاون البيئي من أجل بناء السلام التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وتلقى المشروع أيضاً الدعم من مركز حل النزاعات الدولية التابع لجامعة كولومبيا، ومركز الحوار في المجال الإنساني، والشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة بشأن الأراضي والموارد الطبيعية ومنع نشوب النزاعات.

ويجمع هذا الدليل ويوجز الممارسات الجيدة بشأن الوساطة الناجحة في النزاعات حول الموارد. ويستند إلى الخبرات الميدانية للوسطاء وخبراء الوساطة، ولا سيما الخبراء من ذوي الدراية في مجال الموارد الطبيعية. كما يعرض الدروس المستفادة من عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن الدبلوماسية البيئية في مختلف البلدان المتأثرة بالنزاعات، مع التركيز بشكل خاص على كيفية استخدام المعرفة التقنية المحايدة لتحقيق التساوي في المعلومات بين أصحاب المصلحة في عملية الوساطة.

واستُكملت هذه المعرفة الأساسية بخبرة ورؤى أكثر من ثلاثين وسيطاً شاركوا في اجتماع للخبراء عقد في نيويورك لتبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة بشأن التوسط في النزاعات حول الموارد الطبيعية. وأتاحت حلقة العمل فرصة قيمة لتطوير وبلورة الأفكار الواردة في هذا الدليل، ويعرب فريق الإعداد عن امتنانه للانخراط النشط والسخي لجميع المشاركين. كما خضع الدليل لاستعراض خارجي من الأقران، مما عزز إلى حد كبير جودة المحتوى ووضوحه.

ويستند هذا الدليل أيضاً إلى البحوث المتعلقة بمنع نشوب النزاعات التي أجريت في إطار الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة المذكورة أعلاه، وإلى دراسات الحالات الإفرادية والممارسات المبتكرة المحددة في إطار قاعدة المعارف العالمية بشأن بناء السلام البيئي.

والجمهور الرئيسي لهذا الدليل هو المهنيين في مجال الوساطة والمؤسسات الداعمة التي تشارك في منازعات محلية أو عابرة للحدود حول الموارد الطبيعية، أو تلك التي تنخرط في عمليات السلام حيث تلعب الموارد الطبيعية دوراً حاسماً. ومع ذلك، قد يكون أيضا ذا أهمية لأصحاب المصلحة والخبراء في إدارة الموارد الطبيعية المعنيين بالمنازعات حول الموارد الطبيعية التي قد ينظر فيها في حل عن طريق الوساطة، بدءاً من الحكومات والشركات وصولاً إلى المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية. كما يحتوي الدليل على معلومات مهمة للخبراء العاملين في مجال مراعاة ظروف النزاعات، ومنع نشوب النزاعات، وبناء السلام المرتبط بالموارد الاستخراجية والأراضي والمياه.

ويصدر هذا الدليل بشكلين: نسخة مدمجة تتضمن فقط الإرشادات الأساسية (الجزء ألف) والأمثلة العملية القصيرة التي يمكن للوسطاء استخدامها كمرجع لهيكلة عمليات الوساطة، وتقاسم المنهجية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، وتقديم التدريب. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن نسخة أطول من الدليل الإرشادات الأساسية بالإضافة إلى تسع دراسات إفرادية مفصلة (الجزء باء) تبين كيفية الجمع بين مختلف الاستراتيجيات والممارسات الجيدة في عمليات الوساطة. وتحتوي هذه النسخة الأطول أيضاً على قائمة بالموارد لمزيد من القراءة. وتوفر هذه الدراسات الإفرادية والمواد المرجعية معاً مجموعة من النُهج الناجحة التي يمكن للوسطاء وأصحاب المصلحة أن يستمدوا منها الأفكار والإلهام للاسترشاد بها في المداولات الجارية.

وقد أمكن إعداد هذا الدليل بفضل المساهمات السخية التي قدمتها حكومتا إيطاليا وفنلندا، فضلا عن دعم الاتحاد الأوروبي.

تقارير أخرى في هذه السلسلة

From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment (2009)
Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law (2009)
Greening the Blue Helmets: Environment and Natural Resources in UN Peacekeeping Operations (2012)
Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential (2013)
The Role of Natural Resources in Disarmament, Demobilization and Reintegration (2013)

First published in February 2015 by the United Nations Department of Political Affairs
and United Nations Environment Programme

ISBN: 978-92-807-3433-1
Job No.: DEP/1874/GE

United Nations Environment Programme
P.O. Box 30552, Nairobi, KENYA
Tel.: +254 (0)20 762 1234
Fax: +254 (0)20 762 3927
Email: uneppub@unep.org
Web: http://www.unep.org

United Nations Department of Political Affairs
United Nations Secretariat
New York, NY, 10017, USA
Email: peacemaker@un.org
Web: http://peacemaker.un.org

محررا السلسلة : ديفيد جنسن وسيلجا هالي

التصميم والتخطيط: ماتيا بوتوكنك

صورة الغلاف: © ألبرت غونزاليس فاران، العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، 2014

يشجع برنامج الأمم المتحدة للبيئة الممارسات السليمة بيئياً على الصعيد العالمي وفي أنشطته الخاصة. ويطبع هذا المنشور على ورق معاد تصنيعه باستخدام أنواع الحبر التي تعتمد على الزيوت النباتية وغيرها من الممارسات الصديقة للبيئة. وتهدف سياسة التوزيع الخاصة بنا إلى الحد من بصمة الكربون التي يحدثها برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

 http://unep.org/ecp/mediation

http://peacemaker.un.org 

معلومات إضافية

يمكن الحصول على مزيد من المعلومات التقنية من الموقع الشبكي لبرنامج الكوارث والنزاعات التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة:

http://www.unep.org/disastersandconflicts أو عن طريق البريد الإلكتروني: **postconflict@unep.org**



http://peacemaker.un.org



http://unep.org/ecp/mediation

النزاعات على الموارد الطبيعية: دليل إرشادي لعمليات الوساطة

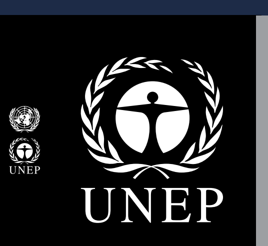






يجب أن نستخدم جميع الأدوات المتاحة لنا، بما في ذلك الحوار والوساطة وغير ذلك من أشكال الدبلوماسية الوقائية، للمساعدة على منع الموارد الطبيعية من تأجيج النزاعات المسلحة وتمويلها، فضلا عن زعزعة استقرار الأسس الهشة للسلام.

الأمين العام للأمم المتحدة، بان كي-مون، 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2014



www.unep.org

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

ص.ب. 30552، نيروبي ، كينيا

الهاتف: 1234 762 (0)20 254+

الفاكس: 3927 762 (0)20 254+

البريد الإلكتروني: uneppub@unep.org

www.peacemaker.un.org

إدارة الشؤون السياسية

الأمانة العامة للأمم المتحدة

New York, NY, 10017, USA

البريد الإلكتروني: peacemaker@un.org



التقرير رقم ٦ من السلسلة

ISBN: 978-92-807-3433-1

Job No.: DEP/1874/GE